



Enabling poor rural people
to overcome poverty

Report No.

Date: September 2010

**Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola
Ministerio de Desenvolvimento Agrario – MDA
Secretaria de Desenvolvimento Territorial - SDT**

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

**RELATORIO DE CONCLUSÃO DO PROJETO
DOM HELDER CÂMARA**

Arilson Favareto
Joaquim Diniz
Octavio Damiani

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
RELATORIO DE CONCLUSÃO DO PROJETO DOM HELDER CÂMARA

ÍNDICE

	Página
ABREVIATURAS E SIGLAS	iii
SUMÁRIO EXECUTIVO	iv
1. INTRODUÇÃO	1
2. ASPECTOS METODOLÓGICOS	1
3. SOBRE O DESENHO DO PROJETO	3
4. AÇÕES REALIZADAS POR COMPONENTES	5
4.1 Componente de Desenvolvimento produtivo e comercialização	5
Sobre a assistência técnica	5
Sobre as Unidades Demonstrativas	7
Sobre Comercialização	8
4.2 Componente Serviços financeiros	10
4.3 Componente de Organização para a gestão social	11
4.4 Componente Educação	12
Sobre alfabetização de jovens e adultos	12
Sobre Educação contextualizada	12
Sobre formação de lideranças	13
Sobre formação e qualificação de jovens agricultores em técnicas agropecuárias	13
Sobre o Projeto Arca das Letras	13
4.5 Gênero, geração e etnia	13
5. ASPECTOS INSTITUCIONAIS	15
6. RESULTADOS ALCANÇADOS	17
6.1 Sobre os objetivos do Projeto	17
6.2 Impactos	19
Impactos sobre a produtividade e outros aspectos da produção	19
Impactos sobre Ativos Físicos e Renda	19
Impactos sobre Segurança Alimentar	19
Impactos sobre Ativos Humanos	20
Impactos sobre Ativos Sociais e Empoderamento	21
Impactos sobre o Acesso a Mercados	22
Impactos sobre Instituições e Serviços	22
Impactos sobre Ativos Financeiros	23
Impactos sobre Meio-Ambiente	24

	Página
7. ANÁLISE DE ASPECTOS RELEVANTES DA EXECUÇÃO	24
7.1 Desempenho dos diferentes componentes	24
7.2 Aspectos institucionais	25
7.3 Principais dificuldades	26
8. LIÇÕES A PARTIR DA EXPERIÊNCIA	28

QUADROS

Quadro 1: Orçamento do projeto (em milhões de US\$)	4
Quadro 2: Unidades Demonstrativas	7
Quadro 3: Projetos FISP	8
Quadro 4: Feiras apoiadas	9
Quadro 5: Organizações parceiras de organização social e seu pessoal de campo e de coordenação	11
Quadro 6: Número de beneficiários participantes e alfabetizados e professores formados em cursos de alfabetização realizados	12

GRÁFICOS

Gráfico 1: Evolução do número de famílias beneficiárias da assistência técnica do Projeto Dom Helder Câmara por ano	6
Gráfico 2: Evolução dos Recursos Aplicados por Componente de Execução Financeira – Todos os Territórios - 2001 a 2009 em R\$	25
Anexo 1: Quadro comparativo das características de diferentes experiências de serviço de assistência técnica a agricultores familiares	31

Abreviaturas e siglas

CETRA	Centro de Estudos do Trabalho e de Assessoria ao Trabalhador
CIRAD	Centro de Cooperação Internacional para a Pesquisa Agronômica e Desenvolvimento
CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento
CONTAG	Confederação nacional de Trabalhadores na Agricultura
FETARN	Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Rio Grande do Norte
FIDA	Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola
FISP	Fundo de Investimentos Sociais e Produtivos
GEEMPA	Grupo de Estudos sobre Educação, Metodologia de Pesquisa e Ação
GEF	Fundo para o Meio Ambiente Mundial
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra
ONG	Organização Não-Governamental
PDHC	Projeto Dom Helder Câmara
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
SAF	Secretaria da Agricultura Familiar
SDT	Secretaria de Desenvolvimento Territorial
UD	Unidade Demonstrativa
UFCG	Universidade Federal de Campina Grande
UGP	Unidade de Gestão do Projeto
ULS	Unidade Local de Supervisão
USD	Dólares Americanos

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. O relatório analisa a experiência do Projeto Dom Helder Câmara (Projeto de Desenvolvimento Sustentável dos Assentamentos de Reforma Agrária do Semi-Árido do Nordeste - PDHC), implementado em seis estados da Região Nordeste do Brasil entre os anos de 2001 a 2010 e que contou com financiamento do FIDA (Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola). Para isso, são analisados aspectos relativos ao desenho do projeto, às metas obtidas, à sua execução e, finalmente, são sistematizadas algumas lições aprendidas e que possam ser úteis a outros projetos similares.

2. No seu desenho original, o PDHC tinha a finalidade de melhorar as condições sociais e econômicas dos beneficiários do programa brasileiro de reforma agrária e de produtores familiares situados na região semi-árida do Nordeste do país. Nestes termos, o objetivo do projeto consistia em aumentar a participação das famílias nos mercados locais e melhorar a gestão de suas atividades produtivas. Os objetivos específicos do projeto seriam: a) oferecer programas educativos e de capacitação, serviços de assistência técnica, apoio à atividade agrícola, ao acesso a mercados e serviços financeiros; b) melhorar a infraestrutura social e produtiva dos assentamentos e da agricultura familiar; c) proporcionar às mulheres as mesmas oportunidades de acesso aos programas de apoio à produção que aos homens; d) consolidar o desenvolvimento rural em âmbito municipal; e) fomentar o uso racional e a conservação dos recursos naturais; f) validar estratégias para o desenvolvimento socioeconômico dos assentamentos criados pelo programa de reforma agrária e das pequenas unidades familiares da região semi-árida.

3. Com o desenrolar do projeto, esses objetivos específicos foram ligeiramente ajustados e o objetivo geral ganhou em complexidade. Segundo a Unidade de Gestão do Projeto (UGP), o objetivo geral do projeto é gerar e difundir referências que possam orientar políticas públicas de combate à pobreza e apoio ao desenvolvimento rural sustentável do Semi-árido. E os objetivos específicos seriam: a) elevar o nível de segurança hídrica; b) elevar o nível de segurança alimentar; c) ampliar a capacidade tecnológica e de gestão; d) ampliar a ocupação produtiva, emprego e renda; e) apoiar a diversificação de atividades e culturas; f) ampliar acesso aos serviços financeiros e crédito; g) apoiar espaços inter-institucionais democráticos para implementação participativa de políticas públicas.

4. Para atingir os objetivos propostos, o projeto reuniria três componentes. O primeiro (capacitação e organização), com um orçamento de US\$ 9,14 milhões (10% do orçamento), promoveria as atividades de educação e capacitação e o desenvolvimento e consolidação de organizações dos beneficiários, incluindo para isso ações de educação básica, capacitação, desenvolvimento e fortalecimento de suas organizações, sensibilização sobre temas de gênero, e um fundo de investimentos não reembolsáveis para financiar investimentos sociais nos assentamentos e comunidades de agricultores familiares. O segundo componente (Desenvolvimento produtivo e comercialização), com orçamento de US\$ 29,08 milhões (31,9% do orçamento) permitiria que os beneficiários adquirissem novos conhecimentos sobre práticas agrícolas e maior capacidade de gestão por meio de serviços de assistência técnica e de um fundo que financiaria de maneira não reembolsável investimentos produtivos. O terceiro componente (serviços financeiros), com orçamento de US\$ 41,5 milhões (45,3%), facilitaria o acesso dos beneficiários às linhas de crédito existentes do Banco do Nordeste e apoiaria o desenvolvimento de cooperativas de crédito adaptadas às características dos beneficiários. Finalmente, a UGP teria um orçamento de US\$ 11,77 milhões (12,8% do orçamento), incluindo tanto a unidade central como as unidades situadas nos territórios de atuação do projeto.

5. Durante sua execução o projeto passou por mudanças no que diz respeito ao que havia sido proposto no desenho original. As principais mudanças foram as seguintes: a) incorporação de um território no Estado do Piauí (São João de Piauí), atendendo a uma solicitação do governo brasileiro; b) participação de organizações não-governamentais (ONG) e movimentos sociais na execução das ações; c) formação de um fundo único para apoiar investimentos sociais e produtivos em vez de dois fundos diferentes; e d) maior proporção de beneficiários de comunidades de agricultores familiares do que inicialmente previsto, onde se privilegiava os assentamentos de reforma agrária.

6. Como previsto, o Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) foi a instituição responsável pelo projeto, por meio de sua Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT). A UGP ficou situada na cidade de Recife. Em cada um dos territórios foi criada uma Unidade Local de Supervisão (ULS), integrada por dois técnicos (um supervisor local e um assistente) e um reduzido pessoal alocado em atividades administrativas e de secretaria. A função principal das ULS foi um acompanhamento das atividades do projeto e a articulação com as comunidades e instituições governamentais e não governamentais atuantes no território.

7. No momento de elaboração deste relatório o projeto se encontrava no último ano de sua execução, com término previsto para 31 de Dezembro de 2010. No período de 2001 a 2009, foram aplicados R\$ 182.892.000,00 sendo R\$ 112.492.000,00 recursos do Acordo de Empréstimo e R\$ 70.400.000,00 (38%) de co-financiamentos através de parcerias e acesso a políticas públicas.

8. Foram estabelecidas as seguintes **metas**:

- a) 15.000 famílias seriam beneficiárias diretas da assistência técnica, crédito, ações de manejo e conservação de águas, das quais ao menos 1470 mulheres chefes de domicílio;
- b) 15.000 famílias seriam beneficiárias de investimentos de infraestrutura social não reembolsáveis, parte das quais estariam localizadas em 250 assentamentos de reforma agrária;
- c) 6.000 famílias seriam beneficiárias de investimentos produtivos não reembolsáveis, em especial em manejo e conservação de águas;
- d) 9.000 seriam alfabetizados, desenvolvendo capacidades de leitura, escrita e matemáticas.

9. Durante a execução o Projeto elaborou dois marcos lógicos que estabeleceram algumas mudanças nos objetivos em relação ao que havia sido inicialmente indicado. Os mais importantes se deram no marco lógico elaborado no ano de 2005, o qual incorporou o objetivo de envolver, empoderar e articular as famílias beneficiárias com outros atores nos territórios de atuação do PDHC, introduziu os conceitos de geração e etnia com o objetivo de melhorar as condições econômicas e sociais dos beneficiários, e ampliou o objetivo original de alfabetização de adultos visando melhorar a educação de adultos, jovens e crianças. Além destes ajustes, o marco lógico de 2005 definiu indicadores para o monitoramento dos objetivos e resultados. No entanto, não estabeleceu metas concretas para nenhum deles. Devido a esta ausência de metas estabelecidas torna-se difícil mensurar os avanços obtidos quantificando-os. A este respeito, o que se pode afirmar é:

- a) O número de beneficiários da assistência técnica superou a meta estabelecida, de 15.000 famílias, tendo chegado a 15.050 em 2009.

b) Os projetos FISP beneficiaram 11.727 famílias. A maior parte das iniciativas concentrou-se em Segurança alimentar e geração de renda, beneficiando 5532 famílias; e Segurança hídrica, beneficiando 3466 famílias. Nesse caso, o número obtido ficou abaixo da meta indicada.

c) O número de alfabetizados alcançou 4.520 pessoas, o que representa em torno de 50% da meta proposta. A pesar disso, estima-se que um número muito maior de pessoas participou das atividades de educação do projeto: 52.000 pessoas, das quais mais de 48.300 eram alunos e em torno de 3.800 eram educadores. Há ainda uma interface com outro programa federal – Arca das Letras – sobre o qual não se tem dados do número de participantes nas áreas de implementação do PDHC.

10. Portanto, pode-se concluir que as metas que estiveram mais próximas de serem atingidas são aquelas que dizem respeito ao número de famílias atendidas pela assistência técnica. As demais foram atingidas apenas parcialmente. As principais razões para isso podem ser atribuídas a: a) limitações orçamentárias que impediram a ampliação das ações nos diferentes componentes; e b) metas excessivamente otimistas.

11. No que diz respeito ao **desempenho por componente**, observa-se que em cada um deles obteve-se resultados desiguais em termos de seus impactos e sustentabilidade. Os de Produção e comercialização e de Organização para a Gestão social foram a coluna vertebral do Projeto, sendo os que receberam uma maior proporção dos recursos destinados. O componente de Produção e comercialização incluiu a assistência técnica permanente aos beneficiários, o apoio à comercialização de produtos por meio do fortalecimento de feiras agroecológicas e da articulação dos beneficiários com os programas de compras de alimentos da Conab e a seleção de propostas de UD e projetos FISP. A ação combinada de assistência técnica, as UD e os projetos do Fundo de Investimentos sociais e Produtivos (FISP) resultaram chaves nas mudanças observadas na produção e na renda dos beneficiários. **O componente de Organização para a gestão social incluiu principalmente as tarefas de promoção a organização comunitária realizada pelos mobilizadores. O componente alcançou impactos sobre o capital social promovendo o fortalecimento de organizações nos assentamentos e comunidades, aumentando a participação dos beneficiários nas decisões, fortalecendo capacidades e contribuindo à formação de lideranças.**

12. Em comparação com estes componentes, o de Serviços financeiros alcançou resultados mais modestos. Isto se deveu a vários inconvenientes. Em primeiro lugar o componente teve um começo lento, tendo levado vários anos para definir sua estratégia de trabalho, o que levou a que não fossem plenamente aproveitadas as possibilidades de linhas de crédito oficiais existentes e a dificuldades em trabalhar como tema das microfinanças. Em segundo lugar, o aproveitamento dos créditos do Pronaf enfrentou a dificuldade da inadimplência entre os beneficiários (por problemas climáticos, por expectativas de refinanciamento e perdão de dívidas, entre outras razões), impedindo que muitos se qualificassem para o recebimento de novos créditos. E em terceiro lugar, muitas entidades parceiras não estavam credenciadas para elaborar projetos de investimento junto ao Pronaf.

13. No que diz respeito aos **aspectos institucionais**, observa-se que a inserção do PDHC no MDA teve aspectos positivos como facilitar a articulação com políticas do Governo Federal e a negociação de parcerias entre o projeto e instituições públicas como o Banco do Nordeste e a Petrobrás. Por outro lado, algumas dificuldades também ocorreram como limitações orçamentárias e travas burocráticas que afetaram a autonomia do projeto. E, finalmente, o aprendizado gerado com o projeto poderia ter sido absorvido de maneira mais sistemática pelo Ministério no desenho de suas políticas.

14. Observa-se também que a modalidade de execução do PDHC em parceria com organizações sociais não esteve isenta de problemas e conflitos. Em primeiro lugar, existe uma grande heterogeneidade nas capacidades técnicas dessas organizações. Em alguns casos as carências foram notórias e não puderam se resolvidas por capacitações e mecanismos de controle. Mas houve um ajuste progressivo no sentido de fazê-las se adaptarem aos objetivos e estratégias do PDHC, e não os seus programas.

15. A atribuição da responsabilidade pela execução das UD e projetos FISP por parte das organizações dos beneficiários teve resultados muito positivos. A gestão dos recursos pelos beneficiários fortaleceu as organizações, promoveu a participação e teve influencia decisiva na apropriação das iniciativas pelas comunidades.

16. E, finalmente, os Comitês territoriais tiveram um resultado ambíguo, como espaço de coordenação de ações entre o Projeto, organizações sociais e instituições de distintos níveis de governo, com um funcionamento irregular em determinados períodos de execução do projeto, restringindo sua capacidade de avaliar ações e corrigir diretrizes.

17. As mais importantes **dificuldades** enfrentadas foram as seguintes:

- a) Limitações orçamentárias: As limitações orçamentárias já citadas se deram tanto sob a forma de menor disponibilidade de recursos comparativamente ao inicialmente previsto, como sob a forma de atrasos na liberação de recursos aprovados. As principais conseqüências disto foram atrasos na análise, aprovação e liberação de projetos de UD e FISP, alguns atrasos na elaboração de contratos de assistência técnica, rotatividade de técnicos nas parceiras e redução da presença dos serviços técnicos em campo em determinados períodos.
- b) Limitações nos serviços técnicos: Concentração da assistência em UD e Projetos FISP; Limitações das organizações parceiras para formular projetos de investimentos financiados pelo Pronaf; Limitações das organizações parceiras para acessar mercados diferenciados; Limitada atenção a atividades não agrícolas.
- c) Limitações no âmbito da UGP. Um dos problemas enfrentados pelo Projeto foi a carência técnica em alguns temas fundamentais para o projeto. Este foi o caso dos componentes Serviços financeiros e Organização para a gestão social, os quais careceram durante um bom período de uma coordenação técnica em conformidade com as necessidades. Particularmente preocupantes são os problemas enfrentados no campo do Monitoramento e Avaliação. Prevalece certo voluntarismo que faz com que se tenha dado mais atenção às ações do que à construção de indicadores de impacto capazes de servir como instrumento de ajuste na condução do projeto. No mais das vezes priorizou-se o controle e acompanhamento sobre os contratos com as parceiras, ficando secundarizada a organização de informações que permitissem avaliar melhor os erros e acertos do que estava sendo feito.
- d) Perspectiva de gênero e geração. O projeto teve um intenso trabalho com mulheres, com resultados muito positivos, especialmente no que se refere à documentação e capacitação. As principais conseqüências foram um maior protagonismo das mulheres, tanto nas iniciativas do PDHC como em sua participação nas organizações de agricultores. Por outro lado, o mesmo sucesso não é tão claro no que diz respeito à condição juvenil. Ainda é forte a migração entre os jovens. Isto em grande medida pode ser atribuído ao fato de que o projeto investiu pouco em atividades mais inovadoras e na possibilidade de obtenção de rendas não-agrícolas, que poderiam ser mais

atrativas a este público; mas também pode ser creditado ao fato de que o projeto original não trazia objetivos específicos a serem trabalhados com esse segmento.

- e) **Limitações na instituição proponente.** Desde a fase de desenho do projeto houve oscilações na visão que a instituição proponente, o Ministério do Desenvolvimento Agrário, teve sobre o projeto. Isto se reflete no deslizamento de objetivos atribuídos ao PDHC: inicialmente visto como um projeto para combate à pobreza, posteriormente apresentado por sua direção como um projeto voltado a gerar lições que pudessem ser incorporadas nas políticas públicas. As próprias limitações orçamentárias já citadas são um indicador de certas ambigüidades relativas ao PDHC.

18. **Oito lições obtidas com o projeto são destacadas:**

- a) **Concepção de pobreza acertada:** A adoção de uma concepção multidimensional de pobreza – o que implicou implementar ações voltadas à produção, mas também à organização, à cultura, cidadania, entre outros – se mostrou claramente acertada e permitiu sinergias e um tratamento mais integrado dos bloqueios à verdadeira inserção dos agricultores na vida social e econômica de suas localidades. É impossível separar os efeitos positivos dos projetos produtivos daquelas ações voltadas ao fortalecimento da autoestima geradas pela alfabetização, acesso a documentação ou atividades culturais. Isto é particularmente importante não só porque são dimensões claramente interligadas, mas porque em determinadas comunidades e assentamentos os principais bloqueios à autonomia dos agricultores reside em uma ou outra destas dimensões.
- b) **Dimensão territorial frágil:** É certo que a dimensão territorial com que trabalhou o Projeto permitiu coordenar algumas ações com diferentes níveis de governo (federal, estadual e municipal) e incorporar as organizações dos beneficiários em fóruns e conselhos de gestão de políticas públicas. Contudo, falta ainda considerar que o território é não só uma escala geográfica e um espaço de articulação, mas sim resultado de interações entre forças sociais dentre as quais os agricultores e suas organizações são apenas parte. É preciso maior atenção para o desenho de cenários e a articulação de iniciativas capazes de garantir maior longevidade aos investimentos feitos, diversificando mais não só o leque de atividades produtivas priorizadas, mas também o leque de atores envolvidos. Pode-se considerar que para uma primeira etapa os resultados obtidos são satisfatórios. Mas à medida que determinados patamares de produção e de inserção nos mercados locais são garantidos, torna-se necessário engendrar outros tipos de ação e de articulação com os agentes políticos e econômicos do território, sob pena de não se interagir positivamente sobre as demais dinâmicas em curso, e que nem sempre se restringem àquelas em interface direta com ações dirigidas como o PDHC.
- c) **O problema das capacidades instaladas:** A escassa presença de organizações não governamentais a nível local é um dos principais obstáculos em regiões com as características daquelas em que atua o PDHC e que precisarão ser enfrentados por projetos com características similares. A experiência do PDHC mostra que é necessária uma alta dose de flexibilidade ao lidar com a heterogeneidade das organizações já estabelecidas, e que é preciso fortalecer sempre que possível a capacidade de criação de novas organizações. Além disso, fica claro que muitas vezes a formação destas competências nas organizações de apoio pode significar um sacrifício, ao menos em curto prazo,

de aspectos relativos à eficiência dos recursos, por exemplo contratando um maior número de organizações o que gera maiores custos de transação e monitoramento de contratos. Este tema é particularmente importante porque, no caso brasileiro em particular, há um vácuo entre, de um lado o viés tradicional dos serviços prestados pelas empresas públicas de assistência técnica e extensão rural, e de outro a maior permeabilidade às demandas dos agricultores por parte das organizações governamentais, mas sem a mesma capilaridade das primeiras. **Preencher essa lacuna é um desafio estratégico para o desenvolvimento rural nas próximas duas décadas.**

- d) A importância do monitoramento e avaliação em contraste com a falta de procedimentos de referencia compartilhados: A experiência do PDHC mostra que a capacidade de um projeto em dialogar com as políticas públicas exige constantes inovações durante sua execução. Mas mostra também que é necessário um esforço bem maior em sistematizar essas lições e os resultados das inovações promovidas para poder impactar de maneira mais direta as políticas e, por aí, gerar um processo de sedimentação dos aprendizados mais forte e mais rápido. Esta necessidade contrasta com a precariedade dos instrumentos de monitoramento, que no mais das vezes se restringem ao monitoramento de execução, e não à leitura sistemática de impactos e resultados gerados. Por um lado esta foi uma dificuldade experimentada no PDHC e se deve em parte a certo voluntarismo observado no corpo técnico e dirigente da experiência, que valoriza os resultados empíricos, secundarizando os espaços, instrumentos e investimentos em reflexão sobre esses mesmos resultados. Mas se deve também, em parte, à ausência de procedimentos consagrados em monitoramento e avaliação e que pudessem ser absorvidos pela experiência. Talvez por isso as várias sistematizações feitas nos últimos anos se preocupam mais em mostrar resultados e com isso justificar os investimentos feitos do que, propriamente, avaliações críticas voltadas a gerar lições úteis.
- e) O sucesso da modalidade de transferência dos recursos: A transferência de recursos aos beneficiários para a gestão de pequenos projetos produtivos e sociais se mostrou um mecanismo eficaz para promover maior apropriação dos projetos e a aprendizagem dos agricultores no manejo de recursos.
- f) A necessidade de tipificar ações: A experiência do PDHC mostra que o desenho das ações foi acertado, sobretudo quando se trata de empreender uma estratégia de enfrentamento da pobreza de maneira multidimensional, como mencionado acima. Contudo, a experiência sugere também que é preciso ter maior flexibilidade no modelo de ações, prevendo patamares sucessivos de intervenção. Isto é, após certo grau de estruturação de experiências é preciso modificar as formas de apoio às comunidades de agricultores, valorizando crescentemente as oportunidades de acesso a mercados e diminuindo os aportes em capacitação mais básica e ações de caráter mais fundamental como documentação. Em outros termos, projetos com estas características deveriam prever diferentes fases com diferentes tipos de apoio projetados para cada uma delas. Seria inclusive uma maneira de sinalizar às comunidades que determinados recursos ou formas de apoio só deveriam ser acessados após um certo grau de sucesso em iniciativas voltadas aos alicerces da organização social e produtiva.
- g) A fragilidade de temas que envolvem mercados e competitividade: A experiência do PDHC mostrou também que o tratamento de alguns temas ainda sofrem resistências ideológicas. São resistências compreensíveis, considerando as origens políticas e sociais de boa parte das organizações de

apoio, de técnicos e lideranças, mas que podem ser um forte elemento restritivo à sustentabilidade das ações em longo prazo. Atividades não-agrícolas, associações com empresas, financiamentos bancários, são possibilidades muitas vezes descartadas pelo viés cognitivo dos agentes envolvidos no projeto, sem que sequer se avalie sob que termos estas possibilidades poderiam ser construídas de maneira a gerar maiores benefícios aos agricultores e evitar riscos como dependência ou endividamento. Isto é particularmente importante porque num horizonte de médio prazo é impossível alcançar a sustentabilidade e a plena inserção da agricultura familiar sem fazer referencia a esses temas e às possibilidades que eles trazem.

- h) A ausência de mecanismos de sistematização de aprendizagem e sua repercussão sobre políticas públicas: A experiência de um projeto como o PDHC mostra que é preciso pactuar de antemão por que caminhos os aprendizados gerados irão repercutir sobre o desenho de políticas públicas. Há uma tendência entre os agentes em reivindicar que as ações do projeto sejam ampliadas. Contudo, projetos deste tipo não podem modificar quantitativamente a situação de um universo muito grande de famílias. Ainda que se dobre o número de famílias beneficiadas, ter-se-ia um número relativamente pequeno comparativamente ao número de famílias de agricultores pobres existentes no Semi-árido brasileiro. A principal contribuição do projeto, para além da melhoria da situação destas famílias, é gerar referências que pudessem levar a um aprimoramento das políticas públicas, aí sim com incidência sobre um número bem maior de pessoas. No entanto, entrevistas com lideranças de agricultores e mesmo com gestores de políticas públicas, mostra que há uma grande dificuldade em obter destes agentes e lideranças respostas claras sobre que mudanças podem ocorrer nas políticas a partir das referências obtidas como PDHC. Um maior grau de compromisso e de sistematicidade neste processo de reflexão sobre o planejamento das políticas, aproveitando elementos vindos da experiência do projeto é fundamental para amplificar os resultados obtidos e para tornar os avanços nas políticas mais ágeis e consistentes.

1. INTRODUÇÃO

1. Este relatório analisa a experiência do Projeto Dom Helder Câmara (Projeto de Desenvolvimento Sustentável dos Assentamentos de Reforma Agrária do Semi-Árido do Nordeste), implementado em seis estados da Região Nordeste do Brasil entre os anos de 2001 a 2010 e que contou com financiamento do FIDA (Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola). O objetivo geral é subsidiar o processo de avaliação final do projeto que será preparado pelo financiador. Para isso, são analisados aspectos relativos ao desenho do projeto, às metas obtidas, à sua execução e, finalmente, são sistematizadas algumas lições aprendidas e que possam ser úteis a outros projetos similares.

2. As próximas páginas estão organizadas em oito capítulos, incluindo esta Introdução. O segundo capítulo traz uma breve apresentação da metodologia utilizada no levantamento das informações e análises que compõem este relatório. O terceiro capítulo aborda as principais características de desenho do projeto. O quarto capítulo detalha as principais ações realizadas. O sexto traz os resultados obtidos com o projeto. O sétimo analisa aspectos relevantes da execução, e inclui o balanço entre os diferentes componentes e a atuação nos distintos territórios, bem como a identificação de fragilidades e dificuldades enfrentadas. O oitavo capítulo, por fim, apresenta as principais lições obtidas com a experiência de execução do projeto. Um anexo apresenta um quadro comparativo entre a modalidade de assistência técnica posta em funcionamento com o PDHC em contraste com outras modalidades em vigor no país.

2. ASPECTOS METODOLÓGICOS

3. Quatro são as principais fontes de informação utilizadas para a elaboração deste relatório.

4. A primeira delas é o relatório preparado por Octavio Damiani em Outubro de 2009. Na ocasião foram mobilizados relatórios e documentos selecionados pelo FIDA, tais como documentos relativos à fase de elaboração do projeto, relatórios de supervisão, relatório da avaliação realizada em 2007. A essa base documental foram agregadas informações diretamente obtidas junto ao PDHC. Por se tratar de um relatório que seria um dos subsídios para o Informe Final de Projeto, naquele momento não foi realizado um trabalho de campo com visitas a comunidades e regiões envolvidas. Por outro lado, pode-se aproveitar o conhecimento acumulado pelo autor em quase todas as missões de supervisão ocorridas durante a execução do projeto. Em todas elas se realizaram visitas a campo e entrevistas com beneficiários e instituições participantes. Ademais, para o relatório de 2007, também foram realizadas entrevistas com beneficiários e suas organizações e um levantamento de dados sobre impactos na produção e na renda das famílias, que tiveram investimentos viabilizados com o PDHC. Por ter analisado o desempenho do projeto até alguns meses atrás, boa parte de seu conteúdo permanece atual e será usado como base do atual relatório.

5. A segunda fonte de informação provém de um trabalho de campo realizado por Arilson Favareto e Joaquim Diniz em três territórios selecionados. Os territórios foram definidos em diálogo com a Unidade de Gestão do Projeto Dom Helder Câmara (UGP) e o FIDA. Para isso buscou-se três situações consideradas típicas: uma tida como de maior sucesso, para a qual foi escolhido o Território Sertão do Apodi, no Rio Grande do Norte; uma outra avaliada como de maior dificuldade, para a qual indicou-se o Território do Cariri Paraibano; e uma terceira representativa de uma situação intermediária, com dificuldades, mas já com um aprendizado e ajustes voltados a aproximá-la mais do mesmo padrão do território mais bem avaliado, para a qual foi indicado o Território Sertão dos Inhamuns, no Ceará. Em cada um dos três territórios foram realizadas visitas

às comunidades e assentamentos beneficiados pelo projeto onde foram entrevistados agricultores (com a preocupação em garantir a presença de depoimentos de homens e mulheres, jovens e adultos) e lideranças locais. Na mesma ocasião, nos municípios envolvidos, foram entrevistados supervisores locais do projeto, técnicos que atuam na prestação de assistência técnica às comunidades, representantes do poder público municipal e, em algumas vezes, também lideranças de outras organizações que atuam na região. Este trabalho realizou-se entre Janeiro e Abril de 2010.

6. A terceira fonte de informação é formada por entrevistas realizadas com lideranças estaduais das organizações de agricultores e representantes de governos estaduais ou empresas estaduais de assistência técnica e extensão rural. Estas entrevistas foram realizadas também entre Janeiro e Abril de 2010 nas capitais dos três estados onde se localizam os territórios selecionados: Fortaleza (Ceará), Natal (Rio Grande do Norte) e João Pessoa (Paraíba).

7. A quarta fonte é formada pelas informações obtidas através de documentos fornecidos pela UGP ou por meio de entrevista realizada com membros de seu corpo técnico e dirigente no mês de Maio de 2010. Na ocasião foi possível obter informações sobre as metas alcançadas, sobre aspectos relativos à operacionalização e administração do projeto, bem como sobre a avaliação que a UGP faz da experiência¹. Foi possível também acessar dados preliminares da pesquisa aplicada a uma amostra de beneficiários e destinada a quantificar resultados do projeto sobre a produção, a renda, a segurança alimentar e hídrica, o acesso a serviços financeiros, a participação e a organização².

8. Embora estas quatro fontes conformem, em seu conjunto, uma expressiva base empírica para uma avaliação do projeto, algumas limitações devem ser explicitadas para que se possa balizar adequadamente o alcance das considerações feitas aqui. A maior limitação diz respeito à ausência de indicadores previamente estabelecidos e que pudessem permitir um sistemático contraste entre informações derivadas de uma linha de base, estabelecida ao início das atividades, com os resultados até aqui efetivamente obtidos. A segunda limitação diz respeito à ausência de informações empíricas organizadas em série histórica e cobrindo o conjunto das áreas de atuação do PDHC. Sobre isso, a dificuldade é minimizada com a pesquisa amostral feita meses atrás. Estas duas limitações são a razão do escopo de dados apresentado neste relatório.

9. Finalmente, cabe assinalar que é difícil separar por completo o que se deve, na situação atual das famílias beneficiadas com o projeto, aos investimentos e atividades do PDHC, em si, e o que se deve ao contexto favorável do período de sua implementação. Como se sabe, a primeira década deste século trouxe uma situação inédita para o Brasil, em geral, e para suas áreas rurais, em particular: houve um significativo aumento das transferências de renda via políticas sociais, um forte incremento das políticas voltadas à agricultura familiar (com maior disponibilidade de crédito, novos programas de compras públicas priorizando esse segmento, retomada dos investimentos nas empresas públicas de assistência técnica e extensão rural). Tudo isso contribuiu para que nesses anos o país como um todo tenha experimentado uma significativa redução da pobreza e da desigualdade de renda, associada a um crescimento econômico moderado, mas continuado.

¹ Quando este relatório estava já praticamente concluído, os autores tomaram contato com a apresentação das conclusões preliminares de uma missão do FIDA que realizou uma avaliação do PDHC, realizada em Brasília em Maio de 2010, e que traz varios pontos de contato com as considerações feitas aqui.

² Infelizmente até o fechamento deste relatório não havia ainda disponível um documento de apresentação dos resultados desta pesquisa. Apenas um documento com a descrição dos dados para um dos territórios estava disponível. Os dados expostos no relatório derivam de apresentação feita pela UGP em Maio de 2010.

10. Apesar destas dificuldades e limitações metodológicas, procurou-se adotar procedimentos que permitissem chegar a um grau de confiança satisfatória quanto às análises feitas e as lições daí apreendidas.

3. SOBRE O DESENHO DO PROJETO

11. O Projeto Dom Helder Câmara foi aprovado pelo FIDA em Dezembro de 1998. O contrato de empréstimo foi firmado quase dois anos depois, em Outubro de 2000, tendo sido declarado efetivo em Dezembro daquele ano, com data de encerramento prevista para 31 de Dezembro de 2006. As primeiras atividades de campo se iniciaram em fins de 2002 e a data de encerramento passou a ser 31 de Dezembro de 2009, com a data de 30 de Junho de 2010 indicada para o final do empréstimo. No último acordo, definiu-se a data de encerramento em 31 de Dezembro de 2010, na terceira prorrogação. Juntamente com a avaliação do período de execução, a UGP, o Ministério do Desenvolvimento Agrário e o FIDA vêm mantendo conversações visando um novo empréstimo após o encerramento deste atual.

12. No seu desenho original, o PDHC tinha a finalidade de melhorar as condições sociais e econômicas dos beneficiários do programa brasileiro de reforma agrária e de produtores familiares situados na região semi-árida do Nordeste do país. Nestes termos, o objetivo do projeto consistia em aumentar a participação das famílias nos mercados locais e melhorar a gestão de suas atividades produtivas. Os objetivos específicos do projeto seriam: a) oferecer programas educativos e de capacitação, serviços de assistência técnica, apoio à atividade agrícola, ao acesso a mercados e serviços financeiros; b) melhorar a infraestrutura social e produtiva dos assentamentos e da agricultura familiar; c) proporcionar às mulheres as mesmas oportunidades de acesso aos programas de apoio à produção que aos homens; d) consolidar o desenvolvimento rural em âmbito municipal; e) fomentar o uso racional e a conservação dos recursos naturais; f) validar estratégias para o desenvolvimento socioeconômico dos assentamentos criados pelo programa de reforma agrária e das pequenas unidades familiares da região semi-árida.

13. Com o desenrolar do projeto, esses objetivos específicos foram ligeiramente ajustados e o objetivo geral ganhou em complexidade. Segundo a UGP, o objetivo geral do projeto é gerar e difundir referências que possam orientar políticas públicas de combate à pobreza e apoio ao desenvolvimento rural sustentável do Semi-árido. E os objetivos específicos seriam: a) elevar o nível de segurança hídrica; b) elevar o nível de segurança alimentar; c) ampliar a capacidade tecnológica e de gestão; d) ampliar a ocupação produtiva, emprego e renda; e) apoiar a diversificação de atividades e culturas; f) ampliar acesso aos serviços financeiros e crédito; g) apoiar espaços inter-institucionais democráticos para implementação participativa de políticas públicas.

14. A mudança de perspectiva na definição do objetivo geral do projeto mostra-se coerente, já que não seria razoável esperar que um projeto isoladamente conseguisse resultados capazes de assegurar a definitiva saída das famílias da situação de pobreza cujas causas são seculares. Por outro lado, isso coloca uma dificuldade adicional, já que o parâmetro de análise de sucesso da iniciativa desloca-se, então, do âmbito que envolve a situação das famílias especificamente, para um a esfera mais ampla e que abrange todo o ambiente institucional de políticas e investimentos para o desenvolvimento rural. Não se trata mais somente de saber o impacto do projeto na vida das famílias, mas também de avaliar em que medida esse modelo gera aprendizados que possam realmente ser absorvidos no arranjo de políticas governamentais brasileiras para a área.

15. De acordo com o desenho original, a área de atuação do projeto envolveria sessenta municípios do Semi-árido nordestino, distribuídos em cinco estados da região: Ceará, Paraíba, Rio Grande do Norte, Pernambuco e Sergipe. Durante a execução do

projeto um sexto estado foi incorporado: Piauí. O número de beneficiários diretos ficou definido em quinze mil famílias, que em sua maioria seriam famílias de assentados do programa de reforma agrária federal ou de programas estaduais. Também foi proposto que um número de comunidades de agricultores familiares das áreas vizinhas aos assentamentos poderiam ser incorporados, mas assumindo que se trataria de uma proporção menor do total de beneficiários.

16. Para atingir os objetivos propostos, o projeto reuniria três componentes (vide quadro 1). O primeiro (capacitação e organização), com um orçamento de US\$ 9,14 milhões (10% do orçamento), promoveria as atividades de educação e capacitação e o desenvolvimento e consolidação de organizações dos beneficiários, incluindo para isso ações de educação básica, capacitação, desenvolvimento e fortalecimento de suas organizações, sensibilização sobre temas de gênero, e um fundo de investimentos não reembolsáveis para financiar investimentos sociais nos assentamentos e comunidades de agricultores familiares. O segundo componente (Desenvolvimento produtivo e comercialização), com orçamento de US\$ 29,08 milhões (31,9% do orçamento) permitiria que os beneficiários adquirissem novos conhecimentos sobre práticas agrícolas e maior capacidade de gestão por meio de serviços de assistência técnica e de um fundo que financiaria de maneira não reembolsável investimentos produtivos. O terceiro componente (serviços financeiros), com orçamento de US\$ 41,5 milhões (45,3%), facilitaria o acesso dos beneficiários às linhas de crédito existentes do Banco do Nordeste e apoiaria o desenvolvimento de cooperativas de crédito adaptadas às características dos beneficiários. Finalmente, a UGP teria um orçamento de US\$ 11,77 milhões (12,8% do orçamento), incluindo tanto a unidade central como as unidades situadas nos territórios de atuação do projeto.

Quadro 1: Orçamento do projeto (em milhões de US\$)

COMPONENTE	TOTAL	%
Capacitação e organização	9,148	10,0
Capacitação	2,350	2,6
Alfabetização	1,123	1,2
Gênero	950	1,0
Fundo de investimentos sociais	2,700	3,0
Coordenação	2,025	2,2
Desenvolvimento produtivo e comercialização	29,079	31,9
Validação de tecnologias	2,250	2,5
Assistência técnica	14,599	16,0
Fundo de investimentos produtivos	6,679	7,3
Estudos de mercado	2,060	2,3
Coordenação	3,491	3,8
Serviços financeiros	41,503	45,3
Desenvolvimento de cooperativas de crédito	850	0,9
Crédito	39,930	43,6
Coordenação	723	0,8
Direção do projeto	11,767	12,8
Unidade gerencial	3,600	3,9
Unidades locais	6,194	6,8
Acompanhamento	1,472	1,6
Avaliação	500	0,5
Orçamento base	91,497	100,0

Fonte: FIDA (1998). Informe del Presidente a la Junta Ejecutiva del FIDA para el Proyecto de Desarrollo Sustentable de los Asentamientos de Reforma Agraria del Semiárido Nordesteño. Roma.

17. Segundo o Contrato de Empréstimo, a responsabilidade da execução do projeto seria do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), o qual estabeleceria uma Unidade de Gestão (UGP), à qual se delegaria a responsabilidade e a autoridade da gestão. A supervisão do projeto, por sua vez, seria de responsabilidade do FIDA.

4. AÇÕES REALIZADAS POR COMPONENTES

18. Durante sua execução o projeto passou por mudanças no que diz respeito ao que havia sido proposto no desenho original. As principais mudanças foram as seguintes: a) incorporação de um território no Estado do Piauí (São João de Piauí), atendendo a uma solicitação do governo brasileiro; b) participação de organizações não-governamentais (ONG) e movimentos sociais na execução das ações; c) formação de um fundo único para apoiar investimentos sociais e produtivos em vez de dois fundos diferentes; e d) maior proporção de beneficiários de comunidades de agricultores familiares do que inicialmente previsto, onde se privilegiava os assentamentos de reforma agrária.

19. A área de atuação do PDHC abrangeu então oito territórios de seis estados do Nordeste, dentre os quais dois estiveram localizados no estado do Ceará (Sertão Central e Sertão de Inhamuns), dois em Pernambuco (Sertão de Pajeú e Sertão do Araripe) e outros quatro localizados nos estados do Rio Grande do Norte, Paraíba, Piauí e Sergipe. Destes, os territórios nos quais houve uma atuação mais prolongada foram Pajeú (Pernambuco), Sertão Central (Ceará), Apodi (Rio Grande do Norte), Cariri (Paraíba) e Sertão Sergipano (Sergipe), incorporados desde o início das ações de campo em fins de 2002. O território do Piauí foi incorporado em 2004, e os do Araripe e Sertão dos Inhamuns o foram em 2005.

20. Como previsto, o Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) foi a instituição responsável pelo projeto, por meio de sua Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT). A UGP ficou situada na cidade de Recife. Em cada um dos territórios foi criada uma Unidade Local de Supervisão (ULS), integrada por dois técnicos (um supervisor local e um assistente) e um reduzido pessoal alocado em atividades administrativas e de secretaria. A função principal das ULS foi um acompanhamento das atividades do projeto e a articulação com as comunidades e instituições governamentais e não governamentais atuantes no território.

21. No momento de elaboração deste relatório o projeto se encontrava no último ano de sua execução, com término previsto para 31 de Dezembro de 2010. No período de 2001 a 2009, foram aplicados R\$ 182.892.000,00 sendo R\$ 112.492.000,00 recursos do Acordo de Empréstimo e R\$ 70.400.000,00 (38%) de co-financiamentos através de parcerias e acesso a políticas públicas.

22. A seguir são descritas as ações realizadas em cada um dos componentes.

4.1 Componente de Desenvolvimento produtivo e comercialização

23. As ações principais do componente de Desenvolvimento produtivo e comercialização consistiram em: a) assistência técnica aos beneficiários; b) apoio para melhoria da produção e comercialização; e c) recursos para Unidades Demonstrativas (UD) e de um fundo (Fundo de Investimentos Sociais e Produtivos - FISP) que financiou pequenos projetos produtivos e sociais. Além disso, houve também a publicação de materiais didáticos e de divulgação envolvendo aspectos técnicos de produção e comercialização.

Sobre a assistência técnica

24. A assistência técnica aos beneficiários foi viabilizada por meio de organizações não governamentais contratadas pelo projeto. Estas organizações trabalharam sob termos de referencia que incluíam programas de trabalho cujo cumprimento foi supervisionado pelas ULS e pelos técnicos do componente de Produção e comercialização da UGP. As atividades principais destas organizações consistiam em visitas dos técnicos aos beneficiários, atividades de capacitação, intercâmbio e apoio à gestão das UD e dos

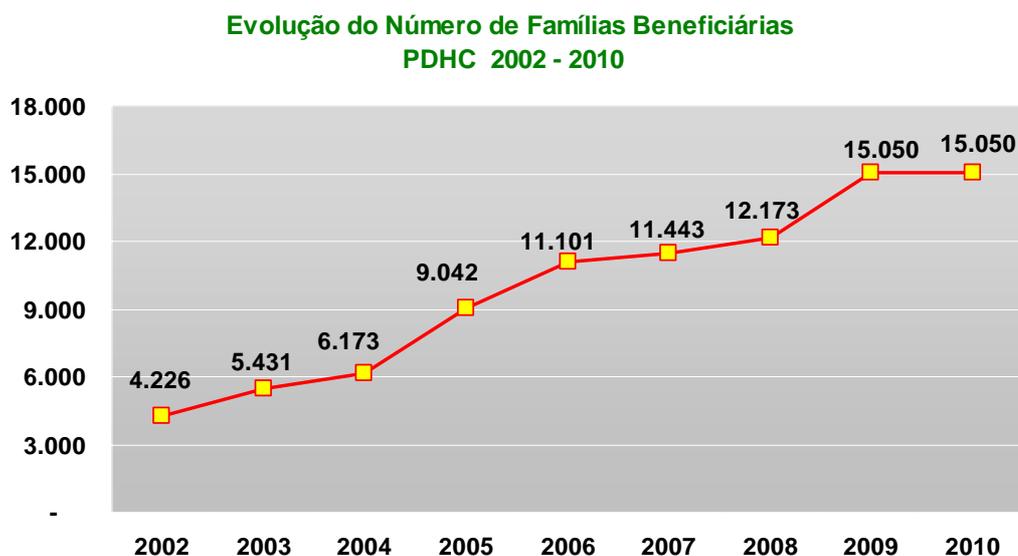
projetos FISP. Objetivos e estratégias específicas para a abordagem de temas de gênero, geração etnia e organização social foram igualmente incluídos nos programas de trabalho.

25. A assistência técnica se orientou pelos seguintes objetivos: a) promover mudanças na produção que pudessem levar à melhoria da segurança alimentar e à disponibilidade de excedentes para venda, sempre sob sistemas de produção baseados nos princípios da agroecologia; b) melhorar a comercialização dos produtos da agricultura familiar; c) promover ações para melhorar a segurança hídrica, tanto em relação ao abastecimento de água para o consumo familiar como para a produção agropecuária; d) assistir às comunidades atendidas para identificar possíveis potenciais de UD e projetos a serem financiados pelo FISP, elaborando as respectivas propostas técnicas para serem submetidas ao PDHC, e proporcionar assistência técnica à sua implementação; e e) elaborar projetos de investimento a serem apresentados ao Banco do Nordeste para financiamento por recursos do Pronaf, assistindo os beneficiários em sua execução posteriormente à aprovação e liberação das operações de crédito.

26. As ações de melhoramento da produção implicaram na promoção de técnicas de produção (como a conservação de forragens e o manejo da caatinga) e de diversificação (como a horticultura, criação de galinhas caipiras, apicultura e piscicultura). Por sua vez, a melhoria do acesso à água implicou principalmente na construção de cisternas de placas ou outras obras (como barragens sucessivas e poços artesianos). Em matéria de apoio à comercialização o componente concentrou suas atividades no acesso a mercados locais e a programas de compras governamentais. O acesso a mercados locais consistiu em fortalecer feiras de agricultores familiares já existentes e em promover a criação de novas feiras nas sedes dos municípios onde estas não existiam. Finalmente, o acesso a programas governamentais implicou em negociar a venda de produtos de grupos de produtores aos programas de compra da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) e em organizar os produtores envolvidos para o fornecimento.

27. O número de famílias beneficiárias com a assistência técnica iniciou com uma marca de 4.226 atendidas em 2002 e progrediu anualmente até alcançar 15.050 famílias em 2009, mesmo número de 2010 (vide gráfico 1).

Gráfico 1: Evolução do número de famílias beneficiárias da assistência técnica do Projeto Dom Helder Câmara por ano



Fonte e elaboração: PDHC

Sobre as Unidades Demonstrativas

28. As Unidades Demonstrativas (UD) foram concebidas como instrumentos de capacitação e difusão de novas tecnologias e formas de produção e conservação de recursos naturais. A identificação e estruturação destas UD envolveu as comunidades e grupos de beneficiários, além de entidades parceiras prestadoras de assistência técnica. Estas últimas se encarregaram da elaboração da proposta técnica a ser apresentada ao projeto. A análise do projeto, por sua vez, ficou a cargo de uma Comissão formada por técnicos do componente Produção e Comercialização. Uma vez aprovada a proposta, os recursos para sua implementação foram transferidos às associações, que realizaram as compras de insumos necessários e posteriormente fizeram a prestação de contas dos gastos ao projeto.

29. Até dezembro de 2009 haviam sido implementadas 372 UD beneficiando 3653 famílias e a um custo total de R\$ 2,2 milhões. A grande maioria destas unidades se concentra no tema Segurança alimentar e geração de renda, como mostra o quadro 2 apresentado a seguir.

Quadro 2: Unidades Demonstrativas

Unidades Demonstrativas - 2004 - Dezembro/2009				
Descrição - Áreas Associadas	Nº Projetos	Nº Famílias	Valor Total R\$	%
Segurança Hídrica	5	22	17.026,60	0,77%
Segurança Alimentar e Geração de Renda	349	3469	2.122.545,42	95,58%
Produção não Agrícola	10	102	40.457,36	1,82%
Projetos Ambientais	8	60	40.556,35	1,83%
Total	372	3.653	2.220.585,73	

Fonte e elaboração: PDHC.

Sobre o Fundo de Investimentos Sociais e Produtivos

30. Os recursos do FISP co-financiaram iniciativas produtivas e sociais apresentadas ao projeto por organizações dos beneficiários. Os projetos foram elaborados com apoio das organizações parceiras e prestadoras da assistência técnica. As propostas elaboradas foram analisadas por um comitê do projeto visando avaliar sua viabilidade e o cumprimento dos requisitos estabelecidos para uso do Fundo como, por exemplo, o compromisso dos beneficiários em aportar contrapartidas.

31. Até dezembro de 2009 o projeto financiou 511 iniciativas, beneficiando 11.727 famílias, num valor total de R\$ 13,8 milhões, como mostra o quadro 3 a seguir. A maior parte das iniciativas concentrou-se em Segurança alimentar e geração de renda, com 297 projetos, beneficiando 5532 famílias, ao custo de R\$ 8,4 milhões (60,9%) e em Segurança hídrica, com 134 projetos beneficiando 3 466 famílias, ao custo de R\$ 3,8 milhões (27,4% do total).

Quadro 3: Projetos FISP

Projetos FISP* - 2002 - Dezembro/2009				
Descrição - Áreas Associadas	Nº Projetos	Nº Famílias	Valor Total R\$	%
Segurança Hídrica	134	3466	3.809.914,27	27,46%
Saneamento Básico	11	218	206.704,88	1,49%
Infraestrutura Comunitária	64	2441	1.322.300,39	9,53%
Segurança Alimentar e Geração de Renda	297	5532	8.451.008,57	60,91%
Produção não Agrícola	5	70	85.129,75	0,61%
Total	511	11.727	13.875.057,86	

Sobre Comercialização

32. O apoio do projeto para melhorar a comercialização consistiu principalmente em: a) promover o desenvolvimento de feiras agroecológicas localizadas nas sedes dos municípios, nas quais os agricultores podiam vender diretamente seus produtos; b) apoiar a venda de produtos a programas de compras governamentais. A promoção de feiras implicou em negociar com os governos municipais a autorização de funcionamento de espaços públicos e recursos para os equipamentos necessários a tanto. Já o fortalecimento de feiras consistiu em aportar recursos para melhorar sua infraestrutura.

33. Segundo os dados fornecidos pelo componente de Produção e comercialização, foram apoiadas 23 feiras com funcionamento semanal estável, das quais participaram 308 famílias. Deste total, 16 feiras com 202 produtores foram criadas mediante apoio do PDHC e outras seis feiras com 106 famílias já existiam e foram fortalecidas com esse apoio. Ainda segundo estes dados, as feiras comercializavam em média R\$ 1.300 por semana, gerando uma renda média semanal de R\$ 105,00 por família.

Quadro 4: Feiras apoiadas

Feria	Localização (Território)	Existente antes do PDHC	Nº de famílias participantes	Valor comercializado por semana (en R\$)	Renda média obtida por família (R\$)
Feira Agroecológica da Agricultura Familiar - Monteiro - PB	Cariri Paraibano	Não	11	R\$ 2,857.0	R\$ 259.7
Feira Agroecológica - Sumé - PB	Cariri Paraibano	Não	11	R\$ 2,296.0	R\$ 208.7
Feira Agroecológica de Triunfo - PE	Pajeú	Não	6	R\$ 630.0	R\$ 105.0
Feira Agroecológica de Serra Talhada - PE	Pajeú	Sim	20	R\$ 1,800.0	R\$ 90.0
Feira Agroecológica - Afogados - PE	Pajeú	Sim	22	R\$ 1,540.0	R\$ 70.0
Feira Agroecológica - São José do Egito - PE	Pajeú	Sim	12	R\$ 840.0	R\$ 70.0
Feira da Agricultura Familiar de Quixeramobim - CE	Sertão Central do Ceará	Sim	13	R\$ 1,560.0	R\$ 120.0
Feira agroecológica de Umarizal - RN	Sertão do Apodi	Sim	20	R\$ 1,000.0	R\$ 50.0
Feira agroecológica de Caraúbas - RN	Sertão do Apodi	Não	20	R\$ 1,262.0	R\$ 63.1
Feira agricultura familiar de Campo Grande - RN	Apodi	Não	8	R\$ 546.0	R\$ 68.3
Feira agricultura familiar de Upanema - RN	Apodi	Não	15	R\$ 1,073.0	R\$ 71.5
Feira de agricultura familiar Olho d'água dos Borges RN	Apodi	Não	20	R\$ 1,653.5	R\$ 82.7
Feira da agricultura familiar de Janduis - RN	Sertão do Apodi	Não	16	R\$ 960.0	R\$ 60.0
Feira agroecológica de Apodi - RN	Sertão do Apodi	Não	26	R\$ 1,300.0	R\$ 50.0
Feira Agroecológica	Sertão do Araripe	Sim	14	R\$ 4,480.0	R\$ 320.0
Feira Agroecológica de Exu	Sertão do Araripe	Não	8	R\$ 380.0	R\$ 47.5
Feira Agroecológica	Sertão do Araripe	Sim	5	R\$ 986.5	R\$ 197.3
Feira Agroecológica	Sertão do Araripe	Não	7	R\$ 423.8	R\$ 60.5
Feira Agroecológica	Sertão do Araripe	Não	12	R\$ 2,400.0	R\$ 200.0
Feira Agroecológica	Sertão do Araripe	Não	5	R\$ 215.0	R\$ 43.0
Feira Agroecológica	Sertão do Araripe	Não	6	R\$ 240.0	R\$ 40.0
Feira Agroecológica	Sertão do Araripe	Não	10	R\$ 400.0	R\$ 40.0
Feira Agroecológica da Agricultura Familiar de Porto da Folha	Sertão Sergipano	Não	21	R\$ 1,834.0	R\$ 87.3
TOTAIS			308	R\$ 1,333.8	R\$ 104.6

Fonte: Elaborado com base em informações do PDHC

34. No que diz respeito ao acesso a programas de compras de alimentos pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), o projeto apoiou a organização dos beneficiários, a programação da produção a ser comercializada e o registro das famílias no programa. Estes esforços foram realizados em todos os territórios. Infelizmente não

se dispõe de informações que permitam quantificar exatamente o número de famílias e os volumes comercializados.

4.2 Componente Serviços financeiros

35. O componente Serviços financeiros se estruturou em duas linhas: a) facilitando o acesso dos beneficiários e suas organizações às linhas de crédito existentes nos marcos do Pronaf (Investimento, Custeio, Mulher, etc); e b) apoiando o acesso a serviços financeiros baseados no microcrédito adequado às necessidades dos agricultores familiares.

36. A ampliação do acesso a programas governamentais de crédito se realizou por meio da formulação de propostas, elaboradas pelas organizações prestadoras de assistência técnica, a serem apresentadas ao Banco do Nordeste (principal agente financeiro do Pronaf na região). Para isto o PDHC apoiou o registro das organizações parceiras do projeto junto ao Banco, o que constitui um requisito para que possam elaborar projetos de investimento. Além disso, o projeto promoveu capacitações às parceiras e seus técnicos em formulação de projetos, atuando assim sobre uma de suas maiores debilidades: sua escassa experiência e preparo para a elaboração de propostas de investimento.

37. Por outro lado, o projeto promoveu também as linhas de crédito do Pronaf dirigida a mulheres e jovens, por meio da criação (conjuntamente com a coordenação de Gênero e geração) de grupos de trabalho sobre Crédito, gênero e geração, o que ocorreu em cada um dos territórios apoiados. Esses grupos serviram a discutir os problemas de acesso a crédito especificamente vivenciados por esses segmentos.

38. Lamentavelmente o PDHC não incluiu em seu sistema de Monitoramento e avaliação os dados sobre acesso a créditos do Pronaf obtidos com seu apoio. Em levantamento de 2007 se estimava que aproximadamente 7.162 beneficiários (18% deles, mulheres) haviam obtido recursos junto ao Pronaf com apoio da assistência técnica propiciada pelo projeto.

39. O apoio ao desenvolvimento de serviços financeiros se realizou por meio do apoio à estruturação de cooperativas que proporcionariam serviços com baixos custos de transação aos beneficiários e por meio da formação de fundos rotativos.

40. Quanto ao sistema cooperativo, o PDHC proporcionou, durante os primeiros anos, recursos para a estruturação da cooperativa Ecosol-Pajeú (Pernambuco), que foram destinados a compra de mobiliário e equipamentos, contratação de pessoal, e constituição de um fundo de crédito. Posteriormente o apoio foi ampliado para a criação de outras quatro cooperativas pertencentes ao sistema Ecosol: Petrolina, Araripe, Triunfo-Flores (as três em Pernambuco) e Sertão Central (Ceará). A partir da experiência, esse mesmo fundo conseguiu captar outros R\$ 100.000. Além disso, o projeto apoiou a estruturação de uma cooperativa de crédito no território do Sertão Central do Ceará (Coocresce-Quixeramobim).

41. Quanto aos fundos rotativos, o PDHC apoiou sua constituição em parceria com a Ecosol-Pajeú e Coocresce, e firmou um convenio com o Centro de Estudos do Trabalho e de Assessoria ao Trabalhador (Cetra) para realizar uma experiência piloto de formação e gestão de fundos rotativos solidários no território do Sertão Central do Ceará. Estes fundos rotativos empregaram recursos de projetos FISP-produtivo reembolsados pelos beneficiários.

42. Infelizmente não há informações atualizadas sobre o número de beneficiários dos serviços dessas instituições nem sobre seus indicadores de desempenho (como, por exemplo, as taxas de juros da carteira de crédito).

4.3 Componente de Organização para a gestão social

43. Durante a implementação do projeto as ações de organização e de alfabetização/educação foram separadas em dois componentes, embora no desenho original houvessem sido propostas em um único componente.

44. Os objetivos principais quanto à organização dos beneficiários foram: a) criar e fortalecer espaços de reflexão, discussão e controle social das ações do projeto; fortalecer espaços de reflexão, discussão e controle social das ações do projeto; b) promover ações que contribuíssem para o empoderamento das famílias, fazendo delas protagonistas de seu próprio processo de desenvolvimento; c) apoiar e fortalecer as diferentes formas de organização social existentes e garantir sua participação no planejamento, discussão, monitoramento e avaliação de políticas públicas e do próprio projeto; e d) fortalecer lideranças e formar grupos de mobilizadores sociais para atuar como agentes multiplicadores na coordenação de processos sociais.

45. As ações do componente Organização para a gestão social se realizaram por meio de contratos com organizações sociais e sindicais, que formaram equipes de mobilizadores sociais selecionados entre pessoas das comunidades e assentamentos atendidos pelo PDHC. Estes mobilizadores foram capacitados para que pudessem cumprir um papel de articulação e acompanhamento das ações em cada um dos territórios. No total trabalharam 95 mobilizadores nos oito territórios onde houve atuação do projeto. Estes mobilizadores exerceram suas funções sob a coordenação de dezesseis técnicos, como mostra o quadro 5.

Quadro 5: Organizações parceiras de organização social e seu pessoal de campo e de coordenação

Território	Parceira de organização social	Número de mobilizadores	Número de técnicos (coordenação)
Sertão Central - Ceará	FETRAECE	15	2
Sertão dos Inhamuns - Ceará	FETRAECE	11	2
Apodi – Rio Grande do Norte	FETARN	14	1
Sertão do Cariri - Paraíba	CUT-PB FETAG-PB AAUC	15	3
Sertão do Pajeú – Pernambuco	FETAPE	13	2
Sertão do Araripe- Pernambuco	FETAPE	12	1
São João do Piauí	FETAP-PI CEFCAS QUILOMBOS	9	4
Sertão Sergipano	FETASE	6	1
TOTAL		95	16

Fonte: PDHC

46. As principais funções desempenhadas pelos mobilizadores foram as seguintes: a) promoção da organização dos beneficiários nos assentamentos e comunidades, de modo a fortalecer as organizações existentes e promover a formação de grupos de interesses; b) discussão dos planos de ação do projeto com os beneficiários; c) difusão entre os beneficiários de informações sobre programas e políticas públicas para a agricultura familiar e promoção de acesso a esses programas; d) capacitação dos beneficiários para a discussão, monitoramento e avaliação das ações do projeto; e) aplicação de instrumentos de monitoramento e avaliação do trabalho das parceiras incumbidas da assistência técnica; f) fortalecimento da participação em âmbito local.

47. Além das ações nas comunidades, este componente do programa se encarregou de promover a criação e funcionamento dos Comitês Territoriais em cada um dos territórios do PDHC. Estes Comitês contaram com a participação dos beneficiários, o PDHC e entidades parceiras, servindo como espaço de discussão sobre os planos anuais de cada território e sobre a avaliação dos resultados alcançados.

48. Outras atividades do projeto foram também importantes para promover a organização dos beneficiários. Particularmente cabe destacar os mecanismos de seleção e execução dos projetos FISP e das UD. Em ambos os casos foram os beneficiários quem selecionou os projetos, e não a UGP ou as organizações parceiras. Ademais, o projeto transferiu aos beneficiários e suas organizações os recursos para que estes implementassem os projetos FISP e as UD. Os mesmos prestaram contas posteriormente dos gastos efetuados.

49. Finalmente, contribuíram também para fortalecer a organização dos beneficiários sua participação no planejamento anual do PDHC e a comercialização coletiva em feiras agroecológicas.

4.4 Componente Educação

50. Neste componente as principais ações realizadas foram as seguintes.

Sobre alfabetização de jovens e adultos

51. Esta ação se realizou por meio de um contato com o Grupo de Estudos sobre Educação, Metodologia da Pesquisan e Ação (Geempa), uma ONG sediada no Rio Grande do Sul e com boa experiência na implementação de programas de alfabetização de adultos, cujos resultados haviam sido considerados exitosos. Posteriormente, o projeto continuou organizando os cursos de alfabetização de forma direta, mas empregando os mesmos princípios pedagógicos e metodológicos. As ações foram co-financiadas pelo Ministério da Educação do Governo Federal. No total, participaram dos cursos de alfabetização 4.768 pessoas, tendo sido alfabetizadas 4.520, o que representa 94,8% do total. Para conduzir os cursos, foram capacitados 377 professores.

Quadro 6: Número de beneficiários participantes e alfabetizados e professores formados em cursos de alfabetização realizados

Ano	Participantes	Alfabetizados	Professores/as formados/as
2004	399	367	30
2005	1200	887	101
2006	1656	1581	125
2007	1335	1288	110
2008	178	127	11
Total	4768	4250	377

Fonte: PDHC

Sobre Educação contextualizada

52. Esta iniciativa foi executada através da Serta, uma ONG especializada em temas relativos a educação, e consistiu em realizar experiências piloto de educação adaptada a realidades locais em escolas da rede oficial de ensino. Isto implicou desenvolver conteúdos específicos que refletiam as condições e questões locais. O trabalho teve uma

primeira fase de sensibilização dos gestores públicos em âmbito municipal (Prefeitos, Secretários de educação, diretores de escolas) e formação de professores e supervisores. Isto foi seguido da elaboração de diagnósticos nas comunidades e de conteúdos. Estas ações se realizaram nos territórios do Pajeú (Pernambuco) e Cariri (Paraíba). Durante a execução destas ações, se estima que mais de 52.000 pessoas participaram das atividades pedagógicas, das quais mais de 48.300 eram alunos e em torno de 3.800 eram educadores.

Sobre formação de lideranças

53. Este trabalho consistiu na realização de uma experiência piloto de formação de lideranças denominada "Projeto Unicampo". A iniciativa foi levada adiante no estado da Paraíba e foi realizada pela Universidade Federal de Campina Grande (UFCG) e pelo Centre International de Recherche Agronomique pour le Développement (Cirad). Trata-se de um Curso de Extensão em Desenvolvimento Local Sustentável dirigido principalmente a jovens com potencial de liderança. Incluiu a realização de cursos e pesquisa-ação sobre aspectos sociais de assentamentos de reforma agrária, recursos naturais e sistemas de produção, educação e cultura. Os cursos foram realizados durante os finais de semana nas instalações da Escola Agrotécnica de Sumé (município da Paraíba), tendo participado delas em torno de 35 jovens do território do Cariri.

Sobre formação e qualificação de jovens agricultores em técnicas agropecuárias

54. Estas ações consistiram no apoio à capacitação técnica de dois anos na Escola Agrotécnica de Jundiá para jovens de famílias de agricultores do território Apodi (Rio Grande do Norte). Esta iniciativa foi realizada com a Universidade Federal do Rio Grande do Norte e a Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Rio Grande do Norte (Fetarn). O apoio do projeto consistiu principalmente no custeio de bolsas aos jovens participantes e no pagamento de professores para a realização de cursos de interesses do PDHC, incluindo aí agroecologia, cooperativismo, e criação de ovinos. Até 2008 haviam participado um total de 211 jovens, tendo obtido a graduação 170 deles. Em 2009 haviam outros 65 jovens matriculados.

Sobre o Projeto Arca das Letras

55. Trata-se de um programa de bibliotecas rurais criado em 2003 pela Secretaria de Reordenamento Agrário do Ministério do Desenvolvimento Agrário. A iniciativa consiste na distribuição de pequenas bibliotecas a assentamentos e comunidades de agricultores familiares com o objetivo de facilitar o acesso a livros e promover o gosto pela leitura. O programa incluiu a capacitação de agentes de leitura nas próprias comunidades, os quais se encarregaram de promover as formas de uso das bibliotecas e administrar os empréstimos de livros. O PDHC atuou apoiando a operacionalização do programa, em especial a realização das articulações necessárias em âmbito local, atuando em conjunto com o MDA e os governos municipais. Como consequência dessas ações, foram implementadas 542 bibliotecas rurais nos oito territórios de atuação do projeto.

4.5 Gênero, geração e etnia

56. O desenho do projeto propunha que os critérios de equidade de gênero fossem abordados em uma perspectiva transversal. Durante a execução, o PDHC definiu atuar não somente sobre a perspectiva de gênero, mas também sobre os temas geração e etnia. Estas mudanças foram motivadas pelas poucas oportunidades dos jovens nos assentamentos e comunidades rurais, o que leva, em boa parte dos casos, à sua migração para as cidades. Além disso, contou também a extrema pobreza de comunidades formadas por grupos étnicos descendentes de escravos.

57. Os objetivos principais aqui foram garantir a equidade da participação de homens e mulheres nas diferentes ações do projeto, fortalecer o protagonismo dos jovens, e orientar ações de apoio às comunidades de descendentes de escravos (quilombolas). Para tanto, as linhas de trabalho adotadas foram as seguintes: a) apoiar a formulação e fortalecimento de grupos produtivos de mulheres e jovens; b) estimular a elaboração de projetos produtivos financiados pelo FISP, ao qual se destinou recursos específicos para projetos de mulheres (FISP Mulher); c) capacitar grupos de mulheres; d) ampliar a participação de mulheres na comercialização (feiras agroecológicas, redes de mulheres produtoras); e) promover o acesso de mulheres, jovens e comunidades quilombolas à assistência técnica; f) promover a participação das mulheres nos espaços de tomada de decisões como Comitês gestores, fóruns, conselhos, agências de desenvolvimento e diretorias de associações e sindicatos; g) melhorar o acesso de mulheres e jovens às linhas de crédito do Pronaf Mulher e Pronaf Jovem; e h) promover a documentação das mulheres.

58. As ações de gênero, geração e etnia foram coordenadas por uma assessoria localizada na UGP, e implementadas por ONGs parceiras chamadas "referenciais" em cada território, as quais se encarregaram de capacitar os técnicos das parceiras responsáveis pela assistência técnica e os mobilizadores sociais³. Além disso, as parceiras referenciais implementaram ações diretas com os beneficiários, como o acompanhamento a grupos produtivos de mulheres.

59. As principais ações de gênero foram as seguintes:

- b) Elaboração de diagnósticos de gênero nos territórios de Pajeú, Apodi, Cariri, Sertão Central de Ceará e Sertão Sergipano e um de geração. Esta foi uma das primeiras ações realizadas em matéria de gênero e geração, servindo para orientar o trabalho transversal sobre gênero e geração com os diferentes componentes.
- c) Implementação de uma campanha de documentação de mulheres rurais que não contavam com seus documentos básicos (entre eles o documento de identidade). Esta campanha, realizada em 2003 e 2004, incluiu uma fase inicial de conscientização dos Sindicatos de Trabalhadores Rurais e posteriormente a organização de tarefas de documentação em conjunto com várias instituições governamentais. A ação foi implementada em cinco dos territórios do PDHC (Pajeú, Apodi, Cariri, Sertão Central de Ceará e Sertão Sergipano) e permitiu a emissão de documentos para 14.257 mulheres.
- d) Capacitação para os técnicos das parceiras de assistência técnica e para os mobilizadores sociais. Isto se realizou por meio de 40 oficinas de capacitação entre 2003 e 2006, nas quais participou um total de 280 profissionais e mobilizadores sociais.
- e) Formação de Grupos de Trabalho de Crédito, Gênero e Geração nos territórios do Pajeú, Cariri, Apodi Sertão Sergipano e São João de Piauí. Estes grupos tiveram como objetivo fomentar espaços de discussão sobre as linhas de crédito do Pronaf Mulher e Pronaf Jovem, tendo sido formados por agentes financeiros, organizações parceiras prestadoras de assistência técnica, sindicatos, federações de trabalhadores rurais, secretarias da agricultura dos estados,

³ As parceiras de gênero foram Casa da Mulher do Nordeste no território Pajeú (Pernambuco), CAATIMA no Sertão do Araripe (Pernambuco), Centro feminista 8 de março no Apodi (Rio Grande do Norte), ESPLAR no Sertão Central do Ceará, e Cunha e Centro da Mulher 8 de março no Sertão do Cariri (Paraíba).

delegacias do MDA e o próprio PDHC. No caso do Apodi, o Grupo de Trabalho passou a ter dimensão estadual.

- f) Capacitação de “multiplicadores de direitos” sobre temas relativos aos direitos de mulheres e jovens, como o combate à violência contra a mulher, cidadania e direitos das mulheres, e acesso a crédito. Estas capacitações envolveram 60 oficinas para 250 multiplicadoras. Além disso, foram realizadas 10 oficinas entre 2005 e 2007 para os mobilizadores sociais, que se concentraram em tratar o tema de gênero em seu trabalho. Também se realizaram outras 130 oficinas sobre gênero, nas quais participaram 160 trabalhadoras rurais.
- g) Acompanhamento, por parte das parceiras referenciais de grupos de mulheres e jovens, de sua gestão de UD e projetos FISP.
- h) Apoio a atividades de comunicação e cultura por parte de jovens nos territórios de Apodi e Sertão Central de Ceará, que incluíram a instalação de três rádios comunitárias (duas em Apodi e uma no Sertão Central de Ceará) e a publicação (em Apodi) de 10 edições de um jornal comunitário com 10.000 exemplares elaborado por jovens.
- i) Apoio direto a dez comunidades de descendentes de escravos (Quilombolas) no território do Pajeú, por meio da ONG Grupo Mulher Maravilha, contratada pelo projeto, o que incluiu capacitações, intercâmbios e oficinas tendo como foco temas étnicos e culturais.

5. ASPECTOS INSTITUCIONAIS

60. De acordo com o Contrato de Empréstimo, a responsabilidade sobre a execução do PDHC seria do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), o qual estabeleceria uma Unidade de Gestão (UGP), à qual se delegaria a responsabilidade e autoridade pela gestão e supervisão. A UGP responderia diretamente a um Comitê Gestor que se encarregaria de aprovar os planos operativos e os orçamentos anuais, assim como por estabelecer a orientação global do projeto, sendo presidido pelo MDA e contando com representantes de diferentes instituições, tais como o Banco do Nordeste, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e a Secretaria da Agricultura Familiar (SAF). No plano operacional se previu que seriam estabelecidas unidades de supervisão estaduais para coordenar e supervisionar as atividades do projeto em cada um dos territórios. Ademais, se formariam Comitês Gestores em cada um dos territórios, formados pelos atores relevantes ali presentes.

61. Tal como previsto, o MDA foi responsável pela execução do Projeto, por meio de sua Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT). O MDA criou uma Unidade de Gestão (UGP), localizada em Recife (capital de Pernambuco). Na UGP se constituiu a figura do Coordenador do Projeto, assim como se constituíram as funções de administração e os responsáveis pelos distintos componentes e assessorias (gênero, geração e etnia). Desta forma, a UGP se responsabilizou pelas funções de administração, planejamento, monitoramento e avaliação, bem como pela definição dos aspectos conceituais e estratégicos de cada um dos componentes (Produção e comercialização, Organização para a Gestão social, Serviços financeiros) e dos temas de gênero, geração e etnia. No âmbito da UGP se tomaram também as decisões sobre as UD e projetos FISP que seriam financiados. Ali se negociaram os contratos com todas as entidades parceiras nos diferentes componentes.

62. Além da UGP foram criadas Unidades de Supervisão Local (USL) em cada um dos territórios. Essas USL tiveram um papel fundamental na articulação do Projeto em âmbito local, na negociação de parcerias, definição de problemas, e monitoramento das ações realizadas.

63. Finalmente, o PDHC se encarregou da execução do Projeto de Gestão Sustentável de Terras no Sertão do Semi-árido (Projeto GEF-Sertão), financiado pelo *Global Environment Facility* (GEF). Este projeto foi concebido como uma iniciativa complementar ao Projeto Dom Helder para contribuir com o desenvolvimento sustentável e melhorar a qualidade de vida de comunidades pobres afetadas pela degradação das terras. Seu objetivo é minimizar as causas e impactos negativos da degradação das terras na integridade do sistema Caatinga, por meio da implementação de sistemas de uso sustentável do solo. O projeto cobre seis dos oito territórios em que atua o Projeto Dom Helder: Sertão Central (Ceará), Sertão do Cariri (Paraíba), Sertão do Apodi (Rio Grande do Norte), Sertão Sergipano (Sergipe), Sertão do Pajeú (Pernambuco) e Sertão de São João do Piauí (estado de Piauí).

64. O primeiro desembolso se realizou no segundo semestre de 2007, tendo começado a execução a partir de 2008, sob coordenação do componente Desenvolvimento produtivo e comercialização. Vários profissionais foram contratados para completar o núcleo central do projeto, assim como também técnicos de campo. Ademais, o foco das atividades do Projeto GEF-Sertão passou de uma ênfase inicial no desenvolvimento de vinculações com as universidades a uma tentativa de trabalhar principalmente com as famílias atendidas pelo PDHC.

65. Além do Projeto GEF o PDHC também recebeu recursos da Fundação Syngenta e da Cooperação Sueca. As ações financiadas pela Fundação Syngenta se organizaram no chamado Projeto Elo, o que formalizou os compromissos entre o PDHC e a instituição financiadora, a qual aportou uma doação de dois milhões de francos suíços. As ações realizadas incluíram o apoio à diversificação da produção de grupos de agricultores familiares por meio da vinculação com mercados e cadeias produtivas priorizadas. Isto implicou, entre outras coisas, no apoio a certificação de produtos, pequenos investimentos em infraestrutura para a industrialização de produtos e redução de perdas pós-colheita. As cadeias priorizadas foram caju, caprino-ovinocultura e apicultura, tendo sido as principais ações as seguintes: a) elaboração de um diagnóstico e planejamento participativos de grupos de agricultores na cadeia produtiva do caju nos territórios de Sertão do Cariri (Paraíba), Sertão do Pajeú (Pernambuco) e Sertão do Apodi (Rio Grande do Norte); b) apoio à constituição de um Foro de Caprino-ovinocultura no Sertão de Pajeú (Pernambuco); c) assessorias especializadas para elaborar planos de negocio sobre processamento e comercialização de produtos de caju em duas comunidades de agricultores familiares (Umbuzeiro Leitão em Pajeú, Pernambuco, e Pedra II, em Apodi, Rio Grande do Norte) e em dois assentamentos de reforma agrária (Novo Zabele em Piauí e Petrolina em Rio Grande do Norte), com um total de 59 agricultores (24 homens e 35 mulheres); d) participação de quatro organizações de produtores em feiras como Biofach Latino Americana e ExpoSustentat 2006; e e) apoio com recursos financeiros a um grupo de 40 agricultores familiares (23 homens e 17 mulheres) no território Apodi (Rio Grande do Norte) para implementação de uma planta de extração de mel; e e) fortalecimento de feiras de produtos agroecológicos.

66. Cabe destacar que as atividades previstas em ambos os projetos se incorporaram ao componente Produção e Comercialização, sem a necessidade de uma estrutura específica, como no caso do Projeto GEF.

6. RESULTADOS ALCANÇADOS

67. A análise dos resultados alcançados pelo PDHC incluiu: a) a eficácia do PDHC, derivada da comparação entre os resultados alcançados com as metas estabelecidas no desenho ou durante a execução; b) a avaliação de impactos sobre diversas dimensões da pobreza rural (ativos humanos, sociais, financeiros, instituições, mercados e serviços).

6.1 Sobre os objetivos do Projeto

68. Foram estabelecidas as seguintes metas⁴:

- e) 15.000 famílias seriam beneficiárias diretas da assistência técnica, crédito, ações de manejo e conservação de águas, das quais ao menos 1470 mulheres chefes de domicílio;
- f) 15.000 famílias seriam beneficiárias de investimentos de infraestrutura social não reembolsáveis, parte das quais estariam localizadas em 250 assentamentos de reforma agrária;
- g) 6.000 famílias seriam beneficiárias de investimentos produtivos não reembolsáveis, em especial em manejo e conservação de águas.
- h) 9.000 seriam alfabetizados, desenvolvendo capacidades de leitura, escrita e matemáticas.

69. Durante a execução o Projeto elaborou dois marcos lógicos que estabeleceram algumas mudanças nos objetivos em relação ao que havia sido inicialmente indicado. Os mais importantes se deram no marco lógico elaborado no ano de 2005, o qual incorporou o objetivo de envolver, empoderar e articular as famílias beneficiárias com outros atores nos territórios de atuação do PDHC, introduziu os conceitos de geração e etnia com o objetivo de melhorar as condições econômicas e sociais dos beneficiários, e ampliou o objetivo original de alfabetização de adultos visando melhorar a educação de adultos, jovens e crianças. Além destes ajustes, o marco lógico de 2005 definiu indicadores para o monitoramento dos objetivos e resultados. No entanto, não estabeleceu metas concretas para nenhum deles.

70. Devido a esta ausência de metas estabelecidas torna-se difícil mensurar os avanços obtidos quantificando-os. A este respeito, o que se pode afirmar é:

- a) O número de beneficiários da assistência técnica superou a meta estabelecida, de 15.000 famílias, tendo chegado a 15.050 em 2009.
- b) Os projetos FISP beneficiaram 11.727 famílias. A maior parte das iniciativas concentrou-se em Segurança alimentar e geração de renda, beneficiando 5532 famílias; e Segurança hídrica, beneficiando 3466 famílias. Nesse caso, o número obtido ficou abaixo da meta indicada.
- c) O número de alfabetizados alcançou 4.520 pessoas, o que representa em torno de 50% da meta proposta. Apesar disso, estima-se que um número muito maior de pessoas participou das atividades de educação do projeto: 52.000 pessoas, das quais mais de 48.300 eram alunos e em torno de 3.800 eram educadores. Há ainda uma interface com outro programa federal – Arca das Letras – sobre o qual não se tem dados do número de participantes nas áreas de implementação do PDHC.

⁴ Ver IFAD (1999). Sustainable Development Project for Agrarian Reform Settlements in the Semi-arid of the Northeast. Rome. Estas metas aparecem no capítulo VII (Benefits, justifications and risks), página 25.

71. Portanto, pode-se concluir que as metas que estiveram mais próximas de serem atingidas são aquelas que dizem respeito ao número de famílias atendidas pela assistência técnica. As demais foram atingidas apenas parcialmente.

72. As principais razões para isso podem ser atribuídas a: a) limitações orçamentárias que impediram a ampliação das ações nos diferentes componentes; e b) metas excessivamente otimistas.

73. As limitações orçamentárias foram significativas para a execução do Projeto, sendo o orçamento anual destinado pelo MDA menor do que o previsto. Entre outros efeitos negativos, isto comprometeu a capacidade de aumentar a cobertura da assistência técnica durante um período e de financiar um número maior de projetos FISP. Também ocorreram atrasos no recebimento de recursos, com períodos em que o Projeto não contou com orçamento e, portanto, não podia firmar contratos com provedores e serviços e parceiras. Estas limitações foram normalizadas a partir de 2006, embora os efeitos cumulativos tenham perdurado mesmo após esse período.

74. O PDHC compensou parcialmente os problemas orçamentários por meio do co-financiamento de ações por parte de outras instituições, entre elas o Ministério da Educação e governos municipais.

75. Ao mesmo tempo, algumas metas estabelecidas foram pouco realistas dadas as características de contexto ou dos próprios problemas que se pretendia enfrentar. Por exemplo, as ações de alfabetização enfrentaram grandes dificuldades para ampliar o número de participantes devido à existência de programas governamentais atuando sobre esse tema.

76. No caso dos cursos de alfabetização, o importante a destacar é que poderia ter sido relativamente fácil para o Projeto alcançar as metas previstas reproduzindo o modelo dos cursos atualmente oferecidos no Brasil, e que se caracterizam por níveis muito baixos de aprendizagem. Diferentemente, o PDHC optou por aplicar metodologias que asseguraram mais altas taxas de alfabetização.

77. No caso do acesso ao crédito, é preciso considerar que se requerem várias etapas, incluindo identificação de produtores, elaboração de projetos de investimentos, a tramitação das solicitações às agências financeiras, e a execução propriamente dos projetos. Cada uma destas etapas está sujeita a diversos obstáculos institucionais. Alguns desses passos envolvem limitações na capacidade operativa do Banco do Nordeste (agente financeiro do Pronaf) e das organizações provedoras de assistência técnica.

78. A experiência do projeto mostrou que existiam muito poucas organizações com capacidade de elaborar projetos de investimento e credenciadas pelo Bando do Nordeste. Além disso, existia em todos os territórios uma alta taxa de endividamento, o que afetava principalmente os assentamentos de reforma agrária. Isto comprometeu a possibilidade de promover o crédito.

79. Finalmente, a meta de beneficiários de crédito estabelecida como igual à de assistência técnica tinha por base a idéia de que todos os beneficiários de assistência técnica precisariam de créditos para implementar mudanças produtivas. E a experiência do PDHC mostrou que o crédito não era uma condição para, por si só, promover mudanças significativas nas formas de produção.

80. Por fim, deve-se destacar que o PDHC realizou várias atividades não previstas. Por exemplo, atividades de educação incluíram não somente os cursos de alfabetização, mas também a capacitação de lideranças de agricultores pelo Projeto Unicampo, a

interface com o programa Arca das Letras, iniciativas de educação contextualizada, e a capacitação técnica especialmente orientada para jovens.

6.2 Impactos

81. Como explicado anteriormente, este informe se baseia em informações disponibilizadas pelo PDHC, nos conhecimentos de um dos autores obtido através de varias visitas a campo, e de missões direcionadas a três territórios selecionados e que envolveram os dois outros autores do relatório. De especial utilidade para esta seção são os dados da Pesquisa de Impactos e Resultados das Ações do PDHC, obtidos por meio de enquete aplicada junto a uma amostra de 388 famílias (3% do total de beneficiários). Infelizmente no momento de elaboração deste relatório somente parte dos dados estavam disponíveis. E embora o questionário tenha sido elaborado por consultor externo, cumpre sublinhar que sua aplicação se deu por membros do próprio PDHC e com composição aleatória do universo amostral, o que pode implicar em vieses importantes.

Impactos sobre a produtividade e outros aspectos da produção

82. O PDHC promoveu mudanças na produção dos beneficiários por meio da assistência técnica, dos efeitos derivados da implementação de Unidades Demonstrativas, do financiamento a investimentos produtivos por meio de projetos FISP, e investimentos produtivos financiados por créditos do Pronaf.

83. De acordo com os dados da Pesquisa de Impacto, 80% das famílias adotaram práticas agroecológicas, 76,9% diminuíram ou abandonaram as queimadas, 10% passaram a adotar curvas de nível, 43,5% passaram a adotar cobertura viva ou morta de solo, 55% passaram a cultivar novas espécies, 71% passaram a adotar sementes locais, 59% substituíram o uso de insumos externos por locais, 25% passaram a adotar o uso de composto orgânico, e 48% passaram a praticar rotação de culturas. No que diz respeito especificamente à criação de animais, 42,9% adotaram práticas de conservação de forragem como silagem e fenação, 49% passaram a adotar rodízio na reprodução para evitar efeitos negativos de consangüinidade, 41,7% passaram a adotar reprodutores de melhor qualidade, e 29,8% agora controlam a época de cruzamento do rebanho.

Impactos sobre Ativos Físicos e Renda

84. Embora não se disponha de dados atualizados e válidos para o conjunto dos territórios, a avaliação realizada em 2007 destacou que a introdução de novas atividades produtivas e o aumento da produtividade (especialmente na pecuária), havia provocado um aumento da renda dos beneficiários. Ainda que não se tenha contado com informações precisas sobre a variação das rendas obtidas, as entrevistas realizadas com aqueles agricultores que haviam adotado mudanças nas formas de produzir mostraram um crescimento entre 1 e 1,5 salários mínimos (em torno de R\$ 350 a R\$525).

85. Além disso, os dados já tabulados para um dos territórios (Pajeú, Pernambuco), indicam que 52% dos beneficiários tomaram crédito Pronaf para investimento. Com isso, o número médio de cabras passou de 6 a 15 por família, o número de ovelhas passou de 10 para 15, e 58% das famílias declararam ter ocorrido um aumento da produção.

Não há dados sobre aumento da área cultivada, mas curiosamente a produção de culturas tradicionais como milho e feijão caiu, talvez por decorrência da maior diversificação de cultivos.

Impactos sobre Segurança Alimentar

86. A pesquisa de impacto constatou que 59,8% das famílias declarou ter havido mudança de hábitos alimentares. Todas as informações obtidas dão conta de uma diversificação da produção agrícola e de um aumento de produção de carnes e leite. Com

isso, a alimentação antes reduzida aos cultivos tradicionais, destacadamente milho e feijão, deu lugar a maiores níveis de consumo de proteínas e outros nutrientes, com impactos significativos sobre a segurança alimentar.

87. Um destaque importante diz respeito ao acesso e conservação de recursos hídricos. Novamente citando os resultados divulgados para o território Sertão do Pajeú, 29% das famílias foram beneficiadas diretamente com cisternas, garantindo água potável durante todo o ano, evitando problemas de saúde e reduzindo o esforço físico para obter água nos açudes.

Impactos sobre Ativos Humanos

88. Os principais impactos positivos a destacar são:

- a) Formação de novos conhecimentos e habilidades em aspectos produtivos, tecnológicos e de comercialização adquiridos pelos agricultores. O PDHC proporcionou assistência técnica a mais de 15.000 famílias, dentre as quais a larga maioria nunca tinha tido acesso a esse tipo de serviço, ampliando assim seu estoque de conhecimento e de habilidades sociais para atuar sobre a produção e os mercados. Possivelmente estes impactos se deram com mais força entre as 5600 famílias contempladas com projetos FISP de segurança alimentar e geração de renda agrícola e não agrícola; ou as 3571 famílias que se envolveram nos projetos de UD nestes mesmos dois temas; ou ainda aquelas beneficiadas com recursos do Pronaf (informações obtidas no relatório de 2007 mostravam que 39% dos que haviam recebido créditos Pronaf com apoio do PDHC não realizava anteriormente as atividades para as quais recebiam agora o financiamento).
- b) Alfabetização de adultos. As ações do PDHC permitiram que 4.520 pessoas nos oito territórios se alfabetizassem. A alfabetização estava associada a outros impactos positivos incluindo o aumento da autoestima, maiores capacidades de aprendizagem e aproveitamento dos serviços de assistência e assessoria disponibilizados, maior interesse por participa de decisões.
- c) Acesso a fontes de informação a mais de 10.000 pessoas em 542 assentamentos e comunidades rurais. O PDHC contribuiu com o MDA na implementação do projeto Arca das Letras. Estimando-se em 20 o número de pessoas que utilizam de forma regular cada biblioteca, se teria mais de 10.800 pessoas – principalmente jovens – melhorando seu acesso a informação sobre temas a que não tinham acesso anteriormente. Além disso, um número de pessoas equivalente ao número de bibliotecas foram capacitados como “agentes de leitura” e se encarregaram de estimular o uso das bibliotecas e se ocuparam da administração dos empréstimos.
- d) Maiores conhecimentos sobre a realidade local. Isto se deu como consequência do programa de educação contextualizada, o que permitiu elaborar novos conteúdos para a educação de crianças. Estima-se em algo como 48.000 alunos em 19 municípios de Pajeú (Pernambuco) e Cariri (Paraíba) o número de beneficiados por estas ações.
- e) Novos conhecimentos adquiridos por profissionais e técnicos locais. O PDHC criou a oportunidade para que um alto número de técnicos e profissionais adquirissem novos conhecimentos em aspectos conceituais e metodológicos, tanto através de capacitações específicas como derivadas da experiência de trabalho no próprio projeto. Isto inclui: (i) Técnicos que trabalharam nas organizações parceiras prestadoras de assistência técnica, num número estimado de aproximadamente 250 técnicos (considerando a rotatividade verificada ao longo do período todo de execução do projeto). Destaca-se aqui os conhecimentos sobre programas

públicos, mercados, produção, manejo da caatinga, gênero e geração. ii) Mais de 100 mobilizadores receberam capacitações e tiveram a oportunidade de trabalhar na organização das comunidades; iii) 377 professores obtiveram conhecimentos sobre conteúdos e metodologias de alfabetização de adultos de alta efetividade e que não eram correntes no Nordeste do Brasil; iv) algo em torno de 3800 educadores foram sensibilizados para novos conhecimentos contextualizados à realidade local (caso destacado do Cariri e Pajeú).

Impactos sobre Ativos Sociais e Empoderamento

89. **O trabalho de organização social foi um dos pontos fortes do PDHC,** cujos principais impactos foram:

90.

- a) Formação de novas lideranças. Isto foi resultado de varias ações do Projeto que se orientaram à capacitação de jovens com potencial de liderança e inclui: (i) 35 jovens do Cariri Paraibano adquiriram conhecimentos sobre aspectos técnicos da produção agropecuária (em especial em agricultura ecológica e manejo de recursos naturais) e sobre temas sociais e culturais, como consequência de sua participação no curso de Extensão em Desenvolvimento Rural Sustentável do Programa Unicampo. ii) um total de 211 jovens de famílias de agricultores do território Apodi adquiriram novos conhecimentos em produção agropecuária, como resultado de capacitação recebida durante os anos em que estiveram na Escola Técnica de Jundiá. iii) Mais de 100 mobilizadores, em sua maioria jovens provenientes de assentamentos e comunidades foram atendidos pelo PDHC adquirindo conhecimentos sobre organização, programas governamentais, práticas agroecológicas, produção e comercialização (levantamento realizado em 2008 mostrou que 16 dos 95 mobilizadores haviam passado a ter uma atuação destacada em seus sindicatos, 11 deles tendo sido eleitos para cargos de direção, dos quais 6 eram mulheres; além disso outros 13 haviam assumido cargos diretivos em associações nas suas respectivas comunidades, 10 participaram de fóruns e conselhos, 4 foram candidatos a vereador e 3 ingressaram nos quadros técnicos das organizações parceiras do PDHC.
- b) Aumento da autoestima. Este impacto se deu como consequência de varias ações do Projeto, destacadamente: i) as 14.257 mulheres que receberam seus documentos como resultado das campanhas de documentação apoiadas pelo PDHC e que, por isso, passaram a poder acessar programas e instituições governamentais e receber um melhor tratamento por parte destas instituições; ii) as 4520 pessoas alfabetizadas; iii) as 15.050 famílias beneficiadas pela assistência técnica que tiveram suas capacidades ampliadas por meio do conhecimento sobre novas potencialidades produtivas e de acesso a mercados e políticas públicas.
- c) Mudanças de atitudes e empoderamento das mulheres. Embora não se disponha de dados quantitativos é claramente observável um maior número de mulheres à frente das direções de associações e em cargos diretivos de sindicatos de trabalhadores rurais. Além disso, os cargos ocupados, antes muitas vezes restritos a funções de secretaria, hoje dão lugar a posições de maior destaque como presidência e vice-presidência destas mesmas organizações. Além disso, observa-se claramente um melhor posicionamento das mulheres na hierarquia familiar, com maior participação nas decisões ou mesmo respondendo pela chefia do estabelecimento. Para isso contribuiu também, cumpre registrar, a orientação das políticas de transferência de renda do governo federal brasileiro que prioriza o pagamento dos benefícios às mulheres e não aos homens.

- d) Fortalecimento da capacidade de identificação de problemas, potencialidades e propostas de ação por parte dos assentamentos, comunidades e grupos de agricultores. O planejamento anual de atividades dos distintos componentes do projeto se realizou de forma participativa, desde a elaboração dos planos anuais a serem executados por cada organização parceira prestadora de assistência técnica, até a implementação de ações dos distintos componentes, como os projetos FISP ou as UD.
- e) Maior capacidade das comunidades e grupos para gerir recursos. Os assentamentos e comunidades que se beneficiaram das 372 Unidades Demonstrativas e dos 511 projetos FISP receberam do PDHC os recursos para geri-los. Para isso precisaram abrir contas bancárias, emitir cheques, recibos e realizar prestações de contas ao projeto.
- f) Formação de novas redes sociais. O trabalho coletivo nos projetos FISP e a participação em feiras de comercialização serviram para gerar laços de solidariedade entre os membros do grupo mas, além disso, serviram também para ampliar o leque de interlocutores e de relações com os quais esses agricultores tinham que se relacionar.
- g) Capacidades de vinculação com instituições de fora da comunidade. Isto se deu principalmente como resultado do trabalho de organização, o que derivou em maior participação das comunidades e assentamentos em âmbitos decisórios de nível municipal e territorial como conselhos e fóruns participativos.

Impactos sobre o Acesso a Mercados

91. Antes do PDHC, a grande maioria dos beneficiários destinava a maior parte de sua produção ao autoconsumo, vendendo apenas pequenos excedentes, e no mais das vezes a intermediários locais. Os impactos mais importantes em matéria de comercialização incluem: i) a criação de 16 feiras agroecológicas e o fortalecimento de outras 7 e que permitiram a venda direta de produtos, gerando uma renda média adicional de R\$ 105 por semana às famílias de agricultores (segundo dados fornecidos pelo PDHC); b) um número importante de agricultores (21% segundo o levantamento feito no Pajeú, Pernambuco), comercializaram sua produção junto aos programas de aquisição de alimentos do governo federal por meio da Conab.

Impactos sobre Instituições e Serviços

92. O projeto contribuiu para o desenvolvimento de instituições e serviços locais, com destaque para:

- a) Criação de um grupo de prestadores de assistência técnica adequada às demandas dos agricultores familiares. O projeto contratou a cada ano entre 40 e 45 ONGs para prestar serviços de assistência técnica aos beneficiários do programa. Algumas destas organizações estavam localizadas nas capitais dos estados e tinham uma experiência considerável, contando com outras fontes de recursos. Contudo, a maioria das organizações pequenas situadas nos territórios de execução do PDHC contavam com pouca experiência e poucos acessos a recursos. Muitas delas atuavam somente em temas muito específicos como agroecologia ou gênero. Os aportes do Projeto permitiram a estas organizações aumentar sua cobertura geográfica, ampliar o rol de temas de seu domínio, e melhorar sua infraestrutura de trabalho. Além disso, todas elas incorporaram as metodologias empregadas no PDHC e fortaleceram sua capacidade de inserção em espaços públicos como os conselhos territoriais.

- b) Fortalecimento de organizações representativas dos trabalhadores rurais: As organizações de trabalhadores rurais em âmbito municipal (Sindicatos de Trabalhadores Rurais) se fortaleceram com o trabalho do PDHC. Isto se deu por conta do envolvimento das Federações de Trabalhadores na Agricultura (organizações estaduais) para implementar as ações de organização e mobilização. Esta experiência teve forte impacto sobre estas organizações pois lhes permitiu uma aproximação maior com os problemas cotidianos de sua base de representação. Além disso, os recursos do projeto lhes permitiu contratar pessoal adicional e, com isso, ampliar seu poder de mobilização. Foi possível também ampliar o espectro de ações que antes realizavam. E, finalmente, o PDHC resultou uma oportunidade de formação de novas lideranças, sobretudo no caso de mulheres e jovens, antes distantes da vida sindical.
- c) Fortalecimento de organizações de base em assentamentos e comunidades de agricultores. O PDHC fortaleceu as associações existentes de varias formas: i) através da experiência de gestão das UD e projetos FISP, cujos recursos foram administrados diretamente pelas associações; ii) privilegiando o papel dessa associações na definição das prioridades e dos planos de trabalho das organizações parceiras prestadoras de assistência técnica.
- d) Formação de novas instituições financeiras provedoras de microcrédito. O apoio do PDHC desempenhou um papel central na criação da Ecosol-Pajeú, uma instituição dedicada às microfinanças. O projeto propiciou recursos a esta organização para apoiar sua constituição e funcionamento inicial (em fins de 2002), o que incluiu a aquisição de equipamentos básicos, apoio a ações de divulgação, mobilização e articulação, pagamento de salários e constituição de um fundo de crédito. Também merece destaque o apoio dado à estruturação da Coocresce, uma nova cooperativa de crédito baseada em Quixadá, Estado do Ceará.
- e) Fortalecimento de espaços locais de discussão e deliberação. O PDHC promoveu a formação de vários espaços locais e a participação dos seus beneficiários neles. Entre os formados pelo projeto se destacam: i) o Comitê Territorial, criado para discutir as ações previstas e aprovar os planos anuais das parceiras; ii) os grupos de trabalho sobre crédito, gênero e geração, que, embora não institucionalizados serviram para formar redes e formar competências nesses grupos e temas. Além disso, o PDHC potencializou a participação das organizações dos beneficiários nos espaços já existentes como Conselhos Municipais de Desenvolvimento Municipal e demais Fóruns e Comitês territoriais impulsionados pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário.

Impactos sobre Ativos Financeiros

93. Os impactos sobre ativos financeiros se deram em dois sentidos:

- a) Acesso a rendas adicionais. Embora não haja dados sólidos disponíveis, as estimativas feitas pelo PDHC relatam ganhos adicionais de renda na casa de R\$ 350 a R\$ 525 reais mensais, derivados do incremento na produção e na comercialização das famílias, por sua vez resultado tanto da assistência técnica realizada como dos investimentos em projetos FISP e UD.
- b) Acesso a novos serviços financeiros (principalmente crédito). Também aqui não se dispõe de dados sólidos a respeito, mas as informações disponibilizadas pelo projeto indicam um percentual de 60% de famílias com acesso a alguma forma de crédito. Levantamento realizado em 3007 indicou

que o PDHC havia cumprido papel crucial para que cerca de 7.200 famílias tivessem acessado pela primeira vez os recursos do Pronaf.

Impactos sobre meio-ambiente

94. A estratégia produtiva do PDHC se baseou nas práticas da agricultura ecológica, com impactos positivos para o meio-ambiente. Entre eles se destacam alguns aspectos já mencionados no item dedicado às mudanças na forma de produzir, como o maior uso de insumos biológicos e orgânicos, a aplicação de métodos sustentáveis de gestão dos recursos naturais, a introdução de métodos de armazenamento de água.

7. ANÁLISE DE ASPECTOS RELEVANTES DA EXECUÇÃO

95. Este capítulo analisa aspectos relevantes sobre a execução do PDHC, incluindo: i) o desempenho dos diferentes componentes, ii) os aspectos institucionais, e iii) as principais debilidades e dificuldades enfrentadas.

7.1 Desempenho dos diferentes componentes

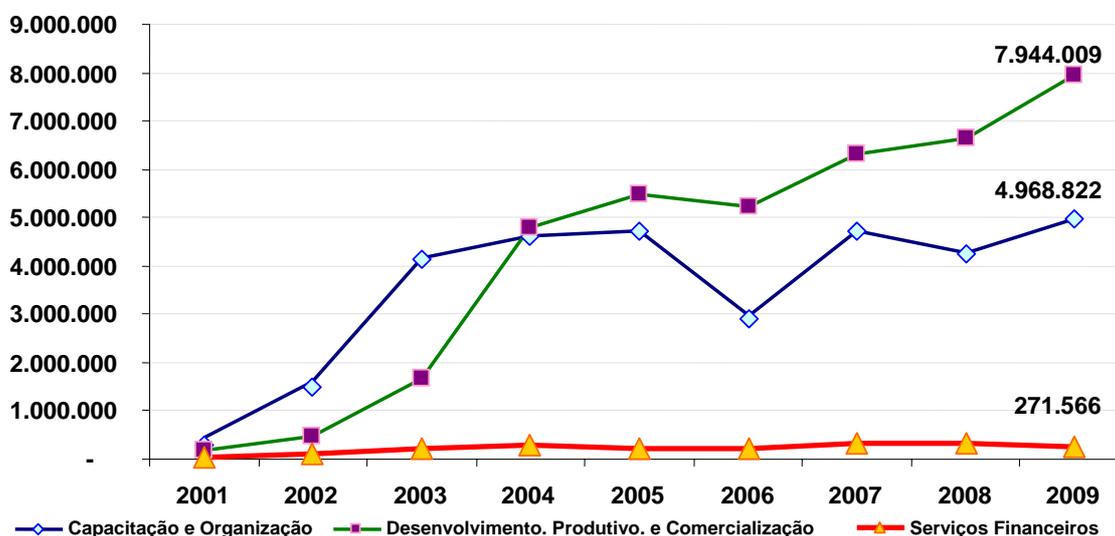
96. Os diferentes componentes do Projeto mostraram resultados desiguais em termos de seus impactos e sustentabilidade. Os de Produção e comercialização e de Organização para a Gestão social foram a coluna vertebral do Projeto, sendo os que receberam uma maior proporção dos recursos destinados.

97. O componente de Produção e comercialização incluiu a assistência técnica permanente aos beneficiários, o apoio à comercialização de produtos por meio do fortalecimento de feiras agroecológicas e da articulação dos beneficiários com os programas de compras de alimentos da Conab e a seleção de propostas de UD e projetos FISP. Como se mencionou no capítulo anterior, a ação combinada de assistência técnica, as UD e os projetos FISP resultaram chaves nas mudanças observadas na produção e na renda dos beneficiários.

98. O componente de Organização para a gestão social incluiu principalmente as tarefas de promoção a organização comunitária realizada pelos mobilizadores. Como se mencionou páginas atrás, o componente alcançou impactos sobre o capital social promovendo o fortalecimento de organizações nos assentamentos e comunidades, **aumentando a participação dos beneficiários nas decisões**, fortalecendo capacidades e contribuindo à formação de lideranças.

99. Em comparação com estes componentes, o de Serviços financeiros alcançou resultados mais modestos. Isto se deveu a vários inconvenientes. Em primeiro lugar o componente teve um começo lento, tendo levado vários anos para definir sua estratégia de trabalho, o que levou a que não fossem plenamente aproveitadas as possibilidades de linhas de crédito oficiais existentes e a dificuldades em trabalhar como tema das microfinanças. Em segundo lugar, o aproveitamento dos créditos do Pronaf enfrentou a dificuldade da inadimplência entre os beneficiários (por problemas climáticos, por expectativas de refinanciamento e perdão de dívidas, entre outras razões), impedindo que muitos se qualificassem para o recebimento de novos créditos. E em terceiro lugar, muitas entidades parceiras não estavam credenciadas para elaborar projetos de investimento junto ao Pronaf.

Gráfico 2: Evolução dos Recursos Aplicados por Componente de Execução Financeira – Todos os Territórios - 2001 a 2009 em R\$



7.2 Aspectos institucionais

100. O desenho institucional do projeto se baseou nos seguintes elementos: a) a instituição responsável pela execução foi o Ministério do Desenvolvimento Agrário do Governo Federal brasileiro, especialmente por meio de sua Secretaria de Desenvolvimento Territorial; b) a gestão do projeto foi realizada por uma UGP localizada em Recife, a qual criou ULS em cada território; c) foram criados Comitês territoriais em cada um dos territórios, os quais estiveram integrados por representantes do PDHC, beneficiários, parceiras, instituições dos governos federal e estadual, e tiveram a responsabilidade de aprovar os planos anuais de cada território; d) foi criado um Comitê gestor que se reuniu anualmente para discutir as ações realizadas do Projeto e os orçamentos e planos anuais; e) a execução se realizou por meio de entidades parceiras, em sua maioria ONGs, com as quais o PDHC firmou contratos anuais que estabeleceram atividades e orçamentos, monitorados pelas ULS; f) as organizações dos beneficiários se encarregaram da gestão dos recursos para implementar as UD e os projetos FISP; g) a supervisão técnica foi realizada diretamente pelo FIDA.

101. Cabe destacar sobre este tema os seguintes aspectos:

- a) A inserção do PDHC no MDA teve aspectos positivos: i) facilitou a articulação com políticas do Governo Federal em diferentes territórios, como políticas de alfabetização de adultos e de apoio a comunidades negras; ii) facilitou a negociação de parcerias entre o projeto e instituições públicas como o Banco do Nordeste e a Petrobrás. Por outro lado, algumas dificuldades também ocorreram como limitações orçamentárias e travas burocráticas que afetaram a autonomia do projeto. E, finalmente, o aprendizado gerado com o projeto poderia ter sido absorvido de maneira mais sistemática pelo Ministério no desenho de suas políticas. Em geral avalia-se que o projeto funciona sob condições que não

poderiam ser completamente reproduzidas em outras situações e contextos como política pública.

- b) A execução do PDHC em parceria com organizações sociais não esteve isenta de problemas e conflitos. Em primeiro lugar, existe uma grande heterogeneidade nas capacidades técnicas dessas organizações. Em alguns casos as carências foram notórias e não puderam se resolvidas por capacitações e mecanismos de controle. Mas houve um ajuste progressivo no sentido de fazê-las se adaptarem aos objetivos e estratégias do PDHC, e não os seus programas.
- c) A atribuição da responsabilidade pela execução das UD e projetos FISP por parte das organizações dos beneficiários teve resultados muito positivos. A gestão dos recursos pelos beneficiários fortaleceu as organizações, promoveu a participação e teve influencia decisiva na apropriação das iniciativas pelas comunidades. A gestão dos recursos pelos beneficiários fortaleceu as organizações e facilitou a participação. Isto fez com que tanto as UD como os projetos FISP tivessem forte aderência às demandas das comunidades, em vez de refletir interesses das parceiras ou dos técnicos do PDHC.
- d) Os Comitês territoriais tiveram um resultado ambíguo, como espaço de coordenação de ações entre o Projeto, organizações sociais e instituições de distintos níveis de governo, com um funcionamento irregular em determinados períodos de execução do projeto, restringindo sua capacidade de avaliar ações e corrigir diretrizes.

7.3 Principais dificuldades

102. As mais importantes dificuldades enfrentadas foram as seguintes:

- a) Limitações orçamentárias: As limitações orçamentárias já citadas se deram tanto sob a forma de menor disponibilidade de recursos comparativamente ao inicialmente previsto, como sob a forma de atrasos na liberação de recursos aprovados. As principais conseqüências disto foram atrasos na análise, aprovação e liberação de projetos de UD e FISP, alguns atrasos na elaboração de contratos de assistência técnica, rotatividade de técnicos nas parceiras e redução da presença dos serviços técnicos em campo em determinados períodos.
- b) Limitações nos serviços técnicos: As principais limitações observadas nas organizações parceiras foram as seguintes.
 - Concentração da assistência em UD e Projetos FISP. A pesar de terem sido contratadas pelo PDHC para prestar assistência técnica permanente, as organizações parceiras se concentraram em atender aos projetos FISP e UD, sendo insuficiente a atenção a outras atividades produtivas realizadas pelos agricultores ou, principalmente, às outras famílias que não participavam destes projetos e unidades demonstrativas.
 - Limitações das organizações parceiras para formular projetos de investimentos financiados pelo Pronaf. Isto se deveu ao fato de que muitas parceiras não estavam credenciadas para elaborar projetos para financiamento pelo Pronaf. Em parte isto foi contornado com atividades de capacitação e auxílio para credenciamento junto ao Banco do Nordeste. Mas houve também um problema de corte ideológico, já que muitas das organizações parceiras têm uma visão negativa sobre o crédito, visto como

um risco alto de endividamento dos agricultores ou como um recurso de alto custo.

- Limitações das organizações parceiras para acessar mercados diferenciados: Apesar de exceções como aquela observada no território do Apodi, algumas organizações parceiras têm também falta de experiência ou mesmo resistências ideológicas a acessar mercados que não sejam aqueles estruturados sob a forma de venda direta aos consumidores (como as feiras) ou sob a forma de compras públicas. Se é verdade que estas duas formas garantem maiores margens de apropriação da renda pelos agricultores, também é fato que há outras possibilidades que poderiam diversificar o leque de opções desses agricultores e que foram raramente acessadas. Causa alguma preocupação a dependência das compras públicas mediante eventuais descontinuidades nas políticas do governo federal, um risco sempre presente.
 - Limitada atenção a atividades não agrícolas. As organizações parceiras trabalham basicamente sobre as atividades agropecuárias, que acabam respondendo pela maior parte das rendas obtidas. Entretanto, em quase todas as comunidades se observam atividades não-agrícolas sendo realizadas e que poderiam ser objeto de maior atenção pelas organizações parceiras: é o caso de serviços de construção civil, carpintaria, mecânica e reparos, confecções. Novamente aqui há dois problemas: ausência de *know-how* sobre como apoiar e potencializar essas atividades, e alguma resistência ideológica em promover outras atividades que não seja a prática da agricultura e pecuária, tidas como vocações naturais das famílias rurais. Além disso, o apoio a estas atividades poderia ter tido um impacto mais positivo sobre a condição dos jovens, que são o grupo que continua a migrar em direção aos centros urbanos.
- c) Limitações no âmbito da UGP. Um dos problemas enfrentados pelo Projeto foi a carência técnica em alguns temas fundamentais para o projeto. Este foi o caso dos componentes Serviços financeiros e Organização para a gestão social, os quais careceram durante um bom período de uma coordenação técnica em conformidade com as necessidades. Conseqüentemente, as definições conceituais e operativas de ambos os componentes foram demoradas, assim como a capacidade do Projeto em realizar o acompanhamento adequado às ações destes dois componentes. Particularmente preocupantes são os problemas enfrentados no campo do Monitoramento e Avaliação. Não há dúvida de que os esforços neste tema não são condizentes com a magnitude e os resultados obtidos pelo projeto. Prevalece certo voluntarismo que faz com que se tenha dado mais atenção às ações do que à construção de indicadores de impacto capazes de servir como instrumento de ajuste na condução do projeto. No mais das vezes priorizou-se o controle e acompanhamento sobre os contratos com as parceiras, ficando secundarizada a organização de informações que permitissem avaliar melhor os erros e acertos do que estava sendo feito. Isto é particularmente importante à medida que um dos objetivos estratégicos centrais do Projeto era gerar aprendizados para serem incorporados às políticas públicas permanentes do governo brasileiro.
- d) Perspectiva de gênero e geração. O projeto teve um intenso trabalho com mulheres, com resultados muito positivos, especialmente no que se refere à documentação e capacitação. As principais conseqüências foram um maior protagonismo das mulheres, tanto nas iniciativas do PDHC como em sua participação nas organizações de agricultores. Por outro lado, o mesmo sucesso não é tão claro no que diz respeito à condição juvenil. Ainda é forte a migração entre os jovens. Isto em grande medida pode ser atribuído ao fato de que o

projeto investiu pouco em atividades mais inovadoras e na possibilidade de obtenção de rendas não-agrícolas, que poderiam ser mais atrativas a este público; mas também pode ser creditado ao fato de que o projeto original não trazia objetivos específicos a serem trabalhados com esse segmento.

- e) Limitações na instituição proponente. Desde a fase de desenho do projeto houve oscilações na visão que a instituição proponente, o Ministério do Desenvolvimento Agrário, teve sobre o projeto. Isto se reflete no deslizamento de objetivos atribuídos ao PDHC: inicialmente visto como um projeto para combate à pobreza, posteriormente apresentado por sua direção como um projeto voltado a gerar lições que pudessem ser incorporadas nas políticas públicas. As próprias limitações orçamentárias já citadas são um indicador de certas ambigüidades relativas ao PDHC. Seria particularmente importante que os mecanismos de aprendizado fossem menos indiretos e se projetasse claramente formas de avaliação e de reflexão sobre que aspectos da experiência podem ser transformados em inovações nos programas públicos e os caminhos para isto.

8. LIÇÕES A PARTIR DA EXPERIÊNCIA

103. Oito lições obtidas com o projeto podem ser destacadas:

- a) Concepção de pobreza acertada: A adoção de uma concepção multidimensional de pobreza – o que implicou implementar ações voltadas à produção, mas também à organização, à cultura, cidadania, entre outros – se mostrou claramente acertada e permitiu sinergias e um tratamento mais integrado dos bloqueios à verdadeira inserção dos agricultores na vida social e econômica de suas localidades. É impossível separar os efeitos positivos dos projetos produtivos daquelas ações voltadas ao fortalecimento da autoestima geradas pela alfabetização, acesso a documentação ou atividades culturais. Isto é particularmente importante não só porque são dimensões claramente interligadas, mas porque em determinadas comunidades e assentamentos os principais bloqueios à autonomia dos agricultores reside em uma ou outra destas dimensões.
- b) Dimensão territorial frágil: É certo que a dimensão territorial com que trabalhou o Projeto permitiu coordenar algumas ações com diferentes níveis de governo (federal, estadual e municipal) e incorporar as organizações dos beneficiários em fóruns e conselhos de gestão de políticas públicas. Contudo, falta ainda considerar que o território é não só uma escala geográfica e um espaço de articulação, mas sim resultado de interações entre forças sociais dentre as quais os agricultores e suas organizações são apenas parte. É preciso maior atenção para o desenho de cenários e a articulação de iniciativas capazes de garantir maior longevidade aos investimentos feitos, diversificando mais não só o leque de atividades produtivas priorizadas, mas também o leque de atores envolvidos. Pode-se considerar que para uma primeira etapa os resultados obtidos são satisfatórios. Mas à medida que determinados patamares de produção e de inserção nos mercados locais são garantidos, torna-se necessário engendrar outros tipos de ação e de articulação com os agentes políticos e econômicos do território, sob pena de não se interagir positivamente sobre as demais dinâmicas em curso, e que nem sempre se restringem àquelas em interface direta com ações dirigidas como o PDHC.
- c) O problema das capacidades instaladas: A escassa presença de organizações não governamentais a nível local é um dos principais obstáculos em regiões com as características daquelas em que atua o PDHC e que precisarão ser

enfrentados por projetos com características similares. A experiência do PDHC mostra que é necessária uma alta dose de flexibilidade ao lidar com a heterogeneidade das organizações já estabelecidas, e que é preciso fortalecer sempre que possível a capacidade de criação de novas organizações. Além disso, fica claro que muitas vezes a formação destas competências nas organizações de apoio pode significar um sacrifício, ao menos em curto prazo, de aspectos relativos à eficiência dos recursos, por exemplo contratando um maior número de organizações o que gera maiores custos de transação e monitoramento de contratos. Este tema é particularmente importante porque, no caso brasileiro em particular, há um vácuo entre, de um lado o viés tradicional dos serviços prestados pelas empresas públicas de assistência técnica e extensão rural, e de outro a maior permeabilidade às demandas dos agricultores por parte das organizações governamentais, mas sem a mesma capilaridade das primeiras. Preencher essa lacuna é um desafio estratégico para o desenvolvimento rural nas próximas duas décadas.

- d) A importância do monitoramento e avaliação em contraste com a falta de procedimentos de referencia compartilhados: A experiência do PDHC mostra que a capacidade de um projeto em dialogar com as políticas públicas exige constantes inovações durante sua execução. Mas mostra também que é necessário um esforço bem maior em sistematizar essas lições e os resultados das inovações promovidas para poder impactar de maneira mais direta as políticas e, por aí, gerar um processo de sedimentação dos aprendizados mais forte e mais rápido. Esta necessidade contrasta com a precariedade dos instrumentos de monitoramento, que no mais das vezes se restringem ao monitoramento de execução, e não à leitura sistemática de impactos e resultados gerados. Por um lado esta foi uma dificuldade experimentada no PDHC e se deve em parte a certo voluntarismo observado no corpo técnico e dirigente da experiência, que valoriza os resultados empíricos, secundarizando os espaços, instrumentos e investimentos em reflexão sobre esses mesmos resultados. Mas se deve também, em parte, à ausência de procedimentos consagrados em monitoramento e avaliação e que pudessem ser absorvidos pela experiência. Talvez por isso as várias sistematizações feitas nos últimos anos se preocupam mais em mostrar resultados e com isso justificar os investimentos feitos do que, propriamente, avaliações críticas voltadas a gerar lições úteis.
- e) O sucesso da modalidade de transferência dos recursos: A transferência de recursos aos beneficiários para a gestão de pequenos projetos produtivos e sociais se mostrou um mecanismo eficaz para promover maior apropriação dos projetos e a aprendizagem dos agricultores no manejo de recursos.
- f) A necessidade de tipificar ações: A experiência do PDHC mostra que o desenho das ações foi acertado, sobretudo quando se trata de empreender uma estratégia de enfrentamento da pobreza de maneira multidimensional, como mencionado acima. Contudo, a experiência sugere também que é preciso ter maior flexibilidade no modelo de ações, prevendo patamares sucessivos de intervenção. Isto é, após certo grau de estruturação de experiências é preciso modificar as formas de apoio às comunidades de agricultores, valorizando crescentemente as oportunidades de acesso a mercados e diminuindo os aportes em capacitação mais básica e ações de caráter mais fundamental como documentação. Em outros termos, projetos com estas características deveriam prever diferentes fases com diferentes tipos de apoio projetados para cada uma delas. Seria inclusive uma maneira de sinalizar às comunidades que determinados recursos ou formas de apoio só deveriam ser acessados após um certo grau de sucesso em iniciativas voltadas aos alicerces da organização social e produtiva.

- g) A fragilidade de temas que envolvem mercados e competitividade: A experiência do PDHC mostrou também que o tratamento de alguns temas ainda sofrem resistências ideológicas. São resistências compreensíveis, considerando as origens políticas e sociais de boa parte das organizações de apoio, de técnicos e lideranças, mas que podem ser um forte elemento restritivo à sustentabilidade das ações em longo prazo. Atividades não-agrícolas, associações com empresas, financiamentos bancários, são possibilidades muitas vezes descartadas pelo viés cognitivo dos agentes envolvidos no projeto, sem que sequer se avalie sob que termos estas possibilidades poderiam ser construídas de maneira a gerar maiores benefícios aos agricultores e evitar riscos como dependência ou endividamento. Isto é particularmente importante porque num horizonte de médio prazo é impossível alcançar a sustentabilidade e a plena inserção da agricultura familiar sem fazer referencia a esses temas e às possibilidades que eles trazem.
- h) A ausência de mecanismos de sistematização de aprendizagem e sua repercussão sobre políticas públicas: A experiência de um projeto como o PDHC mostra que é preciso pactuar de antemão por que caminhos os aprendizados gerados irão repercutir sobre o desenho de políticas públicas. Há uma tendência entre os agentes em reivindicar que as ações do projeto sejam ampliadas. Contudo, projetos deste tipo não podem modificar quantitativamente a situação de um universo muito grande de famílias. Ainda que se dobre o número de famílias beneficiadas, ter-se-ia um número relativamente pequeno comparativamente ao número de famílias de agricultores pobres existentes no Semi-árido brasileiro. A principal contribuição do projeto, para além da melhoria da situação destas famílias, é gerar referências que pudessem levar a um aprimoramento das políticas públicas, aí sim com incidência sobre um número bem maior de pessoas. No entanto, entrevistas com lideranças de agricultores e mesmo com gestores de políticas públicas, mostra que há uma grande dificuldade em obter destes agentes e lideranças respostas claras sobre que mudanças podem ocorrer nas políticas a partir das referências obtidas como PDHC. Um maior grau de compromisso e de sistematicidade neste processo de reflexão sobre o planejamento das políticas, aproveitando elementos vindos da experiência do projeto é fundamental para amplificar os resultados obtidos e para tornar os avanços nas políticas mais ágeis e consistentes.

Anexo 1:

Quadro comparativo das características de diferentes experiências de serviço de assistência técnica a agricultores familiares

Característica	PDHC	ATES
Executor	SDT/MDA	INCRA
Área de atuação	6 Estados da Região Nordeste (Sergipe, Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte, Ceará e Piauí)	Todos os Estados
Serviço contratado	ATER (comercialização, implantação de projetos sociais-produtivos e unidades demonstrativas), capacitação, mobilização para espaços territoriais	ATER e elaboração de planos (PEA – Plano de Exploração Anual, PDA – Plano de Desenvolvimento do Assentamento, PRA – Plano de Recuperação do Assentamento)
Supervisão/monitoramento	Realizados por equipe do PDHC	Serviço contratado a ser executado por equipe de articulação externa ao INCRA
Perfil e relação técnico/família	1 técnico/150 famílias	1/3 de profissionais de nível superior, 1 técnico/85 famílias, 1 técnico da área de Agrárias/125 famílias, 1 técnico da área Social, Ambiental ou Econômica/250 famílias
Repasse para ATER (por família/ano)	R\$ 607,00*	R\$ 745,00
Apoio a implantação de projetos sociais e produtivos	FISP – média de R\$ 1,183,00* por família	Não previsto.

* Média no período de 2004 a 2009, Fonte: INCRA. Manual Operacional da ATES – Assessoria Técnica, Social e Ambiental, 2008 e Relatórios do PDHC.